



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Taloudellinen katsaus

## Kevät 2021

Talousnäkymät

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:22

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:22

# Taloudellinen katsaus

## Kevät 2021

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-493-6

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Taloudellinen katsaus, kevät 2021

**Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:22****Julkaisija** Valtiovarainministeriö**Teema**

Talousnäykymät

**Yhteisötekijä** Kansantalousosasto**Kieli** Suomi**Sivumäärä** 110**Tiivistelmä**

Bruttokansantuotteen arvioidaan kasvavan 2,6 % v. 2021, 2,5 % v. 2022 ja 1,5 % v. 2023. Vuoden 2021 loppua kohden kiihtyvä kasvu nostaa myös vuoden 2022 talouskasvua.

Talouden selvä toipuminen covid-19-pandemiasta siirtyy vuoden 2021 loppupuolelle, sillä tautitapausten määrän voimakas nousu vuoden 2021 keväällä luo edelleen epävarmuutta taloudenpitäjien toiminnalle. Kotimaassa palveluiden kysyntä pysyy edelleen heikkona ja vienti kärsii pandemian jatkumisesta. Talous voi normalisoitua vasta, kun epidemiatilanteen voidaan arvioida olevan hallinnassa.

Ennuste perustuu oletukselle, että covid-19-epidemiaan liittyvien tautitapausten ilmaantuvuus painuu matalalle tasolle kesään 2021 mennessä rajoitusten, rokotusohjelman edistymisen sekä taudin kulkuun liittyvän kausivaihtelun seurauksena. Vakaa epidemiatilanne mahdollistaa rajoitusten lieventämisen ja purkamisen.

Julkisen talouden alijäämä pienenee v. 2022 voimakkaasti, kun covid-19-epidemian vuoksi päätetyt tukitoimet päättyvät ja talous elpyy. Julkinen talous jää kuitenkin edelleen alijäämäiseksi. Julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen kasvaa nykyisestä vajaasta 70 prosentista yli 75 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä.

**Asiasanat** talousnäykymät, julkinen talous, taloudellinen kehitys, budjettiesitys**ISBN PDF** 978-952-367-493-6**ISSN PDF** 1797-9714**Julkaisun osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-493-6>

## Ekonomisk översikt, våren 2021

<b>Finansministeriets publikationer 2021:22</b>	<b>Tema</b>	Ekonomiska utsikter
<b>Utgivare</b>	Finansministeriet	
<b>Utarbetad av</b>	Ekonomiska avdelningen	
<b>Språk</b>	Finska	<b>Sidantal</b> 110

### Referat

Bruttonationalprodukten beräknas öka med 2,6 procent 2021, 2,5 procent 2022 och 1,5 procent 2023. Den snabbare tillväxten mot slutet av 2021 leder även till ökad ekonomisk tillväxt 2022.

Den tydliga ekonomiska återhämtningen från covid-19-pandemin skjuts fram till slutet av 2021, eftersom den kraftiga ökningen av antalet sjukdomsfall våren 2021 fortsättningsvis skapar osäkerhet för de ekonomiska aktörernas verksamhet. I Finland är efterfrågan på tjänster fortfarande svag och exporten lider av den fortsatta pandemin. Ekonomin kan normaliseras först när epidemiläget bedöms vara under kontroll.

Prognosen bygger på antagandet att incidensen av sjukdomsfall inom covid-19-epidemin kommer att sjunka till en låg nivå inför sommaren 2021 till följd av restriktioner, framsteg i vaccinationsprogrammet och säsongsvariationer i epidemins förlopp. I ett stabilt epidemiologiskt läge kan man lindra och häva begränsningar.

Underskottet i de offentliga finanserna minskar kraftigt under 2022, när de stödåtgärder som vidtagits till följd av covid-19-epidemin upphör och ekonomin återhämtar sig. De offentliga finanserna kommer dock fortfarande att uppvisa ett underskott. Den offentliga sektorns skuld i förhållande till bruttonationalprodukten ökar från nuvarande cirka 70 procent till dryg 75 procent fram till 2025.

**Nyckelord** ekonomiska utsikter, offentlig ekonomi, ekonomisk utveckling, budgetförslag

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-493-6	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

**URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-493-6>

## Economic Survey, Spring 2021

---

**Publications of the Ministry of Finance 2021:22****Subject** Economic Prospects**Publisher** Ministry of Finance**Group Author** Economics Department**Language** Finnish**Pages** 110

---

**Abstract**

Finland's gross domestic product is expected to grow by 2.6% in 2021, 2.5% in 2022 and 1.5% in 2023. The growth will accelerate towards the end of 2021 and the upturn will also boost economic growth in 2022.

The economy will not fully recover from the COVID-19 pandemic until the end of 2021 as the substantial increase in new cases in spring 2021 will continue to cast a shadow on economic activities. Domestic demand for services will remain weak and Finnish exports are affected by the continuation of the pandemic. The economy will only get back to normal when the epidemic can be considered to be under control.

The forecast is based on the assumption that the COVID-19 incidence will fall to a low level by summer 2021 as a result of restrictions, vaccinations and seasonal variation of the disease. Restrictions can be relaxed and lifted when the disease is no longer spreading.

General government deficit will contract sharply in 2022 as the support measures prompted by the COVID-19 epidemic will come to an end and the economy will recover. However, the general government deficit will persist. Public debt-to-GDP ratio will increase from the current level of 70% to 75% by the year 2025.

**Keywords** economic prospects, public finance, economic development, draft budget

---

**ISBN PDF** 978-952-367-493-6**ISSN PDF** 1797-9714

---

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-493-6>

---

Toteutunutta kehitystä koskevien tietojen lähde: Tilastokeskus ellei muuta mainittu.

#### TAULUKOISSA KÄYTETYT SYMBOLIT JA LYHENTEET

-	Ei mitään ilmoitettavana
0	Suure pienempi kuin puolet käytetystä yksiköstä
..	Tietoa ei ole saatu
.	Loogisesti mahdoton esitettäväksi
**	Ennuste
CPB	CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
HWWI	Hamburgisches WeltWirtschafts Institut
IMF	Kansainvälinen valuuttarahasto
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
VM	Valtiovarainministeriö

Kukin taulukoiden luvuista on pyöristetty erikseen.

## TALOUELLINEN KATSAUS KEVÄT 2021

Katsauksessa esitetään vuosien 2021–2023 taloudellista kehitystä koskeva ennuste. Lyhyen ajan talousennusteen ohella se sisältää myös vuoteen 2025 ulottuvan talouden keskipitkän ajan kehitysarvion.

Katsauksessa esitetyt ennuste ja kehitysarvio on laadittu kansantalousosastolla riippumattomasti perustuen lakiin talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012).

Katsauksen tarkastelujen pohjana ovat Tilastokeskuksen maaliskuussa 2021 julkaistamat kansantalouden neljännesvuositilinpäiden tiedot sekä muut julkiset tilastot, jotka on saatu käyttöön 30.4.2021 mennessä. Kokonaistaloudellisessa ennusteessa on otettu huomioon hallituksen kehysneuvotteluissa 29.4.2021 tehdyt päätökset.

Helsingissä toukokuussa 2021

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto

Mikko Spolander  
Osastopäällikkö, ylijohtaja

Jukka Railavo  
Finanssineuvos  
Reaalitalouden  
yksikön päällikkö

Marja Paavonen  
Finanssineuvos  
Julkisen talouden  
yksikön päällikkö



# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	10
<b>Yhteenveto</b> .....	13
<b>1 Talousnäkymät</b> .....	29
1.1 Kansainvälinen talous.....	29
1.1.1 Maailmantalous elpyy tänä vuonna .....	29
1.1.2 Rahoitusmarkkinoilla epävarmuustekijöitä.....	31
1.1.3 Inflaatiossa ja pitkissä koroissa nousua .....	32
1.1.4 Raaka-aineiden hinnat kovassa nousussa.....	32
1.1.5 Maailmankauppa elpyy nopeaan kasvuun.....	33
1.1.6 Riskit painottuvat alasuuntaan.....	33
1.2 Ulkomaankauppa.....	35
1.2.1 Vienti ja tuonti.....	35
1.2.2 Hinnat ja vaihtotase.....	37
1.3 Kotimainen kysyntä.....	38
1.3.1 Yksityinen kulutus.....	38
1.3.2 Julkinen kulutus .....	43
1.3.3 Yksityiset investoinnit .....	44
1.3.4 Julkiset investoinnit.....	47
1.4 Kotimainen tuotanto.....	48
1.4.1 BKT .....	48
1.4.2 Jalostus .....	52
1.4.3 Palvelut.....	55
1.5 Työvoima.....	57
1.6 Tulot, kustannukset ja hinnat.....	60
1.6.1 Palkat .....	60
1.6.2 Kuluttajahinnat.....	61
<b>2 Julkinen talous</b> .....	64
2.1 Julkisyhteisöt yhteensä .....	64
2.1.1 Julkisyhteisöjen velka.....	72
2.2 Valtionhallinto .....	77
2.3 Paikallishallinto .....	89
2.4 Hyvinvointialueet.....	94

2.5	Sosiaaliturvarahastot.....	96
2.5.1	Työeläkelaitokset.....	96
2.5.2	Muut sosiaaliturvarahastot .....	98
2.6	Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä .....	99

## **Kehikot:**

RRF ja taloudelliset vaikutukset.....	23
Finanssipolitiikan mitoitus .....	70
Julkisen velkasuhteen kehitys pidemmällä aikavälillä .....	75
Valtion budjettitalous vuosina 2022-2025 .....	80

# Esipuhe

Kuvat, joita talouden kehitysarvioita laativat tahot ovat maallanneet talouden näkymästä, ovat aika lailla yhteneväisiä. Yksityiskohdissa ja kasvun ajureiden painotuksissa on toki eroja, mutta arvioiden ydinviesti on, että talouden toimeliaisuus elpyy nopeasti kuluvan vuoden aikana, kun koronaepidemia taintuu. Kasvupyrähdys jatkuu ensi vuoden puolelle, mutta sen jälkeen kasvu hidastuu vähitellen vauhtiin, jonka määrittävät talouden käytössä olevat voimavarat ja kykymme hyödyntää niitä.

Myös valtiovarainministeriön tuore kokonaistaloudellinen ennuste on edellä kuvattun mukainen.

Epidemian leviäminen uudelleen on hyydyttänyt taloutta alkuvuoden aikana. Kesää kohti kuljettaessa epidemian kausivaihtelu hillitsee tautia, ja kun myös rokottaminen etenee nopeasti, epidemia taintuu ja liikkumiselle ja liiketoiminnalle asetetut rajoitukset voidaan purkaa. Ennusteessa oletetaan, että kesän jälkeen epidemia ei enää rajoita ihmisten arkea eikä elinkeinoelämää merkittävästi.

Epävarmojen aikojen myötä kotitalouksien säästäminen on kasvanut voimakkaasti. Epävarmuuden hälventyessä ylisäästäminen purkautuu kulutukseksi. Myös yritykset uskaltavat käynnistää investointihankkeitaan. Kun lisäksi julkinen rahankäyttö tukee talouden kokonaiskysyntää tänä vuonna sekä Suomessa että erityisesti Yhdysvaltojen johdolla globaalisti, olosuhteet ovat suotuisat sille, että talouden kasvu voi kiihtyä merkittävästi kuluvan vuoden jälkipuoliskolla ja läikkyä myös vuoden 2022 puolelle. Valtiovarainministeriön arvion mukaan kuilu, jonka epidemia aukaisi taloutteen v. 2020, umpeutuu hyvää vauhtia vuosina 2021-2022.

Epidemiasta aiheutuvat terveydenhuollon lisämenot, epidemian suitsemiseksi asetetut rajoitukset liikkumiselle ja elinkeinoelämälle, rajoituksista tuotantoon aiheutuva isku ja iskua lievittävät valtion maksamat tuet ovat syventäneet julkisen talouden alijäämää. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan julkisen talouden velka kasvaa vuoden 2019 lopun 143 mrd. eurosta 177 mrd. euroon vuoden 2021 lopussa.

Julkisen rahankäytön kasvu ja sen rahoittaminen velkaantumalla on ollut paitsi väistämätöntä myös tarpeen epidemiasta talouteen aiheutuvan iskun lievittämiseksi ja talouden kokonaiskysynnän ylläpitämiseksi. Ilman julkisen kysynnän kasvua talouden tuotanto ja työllisyys olisivat jääneet toteutunutta alhaisemmiksi. Tuemmalla talouden kokonaiskysyntää julkisen rahankäytön lisäys on estänyt tuotantoa supistumasta, yrityksiä ajautumasta konkurssiin, työllisyyttä heikkenemästä, taitoja ja osaamista häviämästä ja tuotantokapasiteettia tuhoutumasta.

Ennusteen mukaan talous palautuu normaaliin tilaan vuoden 2022 aikana. Valitettavasti julkisessa taloudenpidossa epidemian jälkeinen normaali tila tarkoittaa vähitäistä hivutusta, jota leimaavat vanheneva väestö, vaisu kasvunäkymä ja krooninen julkisen talouden alijäämä.

Tässä tilanteessa talouspolitiikassa on perusteltua siirtää fokusta akuutista kriisinhoidosta toimiin, jotka auttavat vahvistamaan talouden suorituskykyä ja vakauttamaan julkista taloudenpitoa. Jotta julkinen taloudenpito olisi vakaata ja uskottavaa, se pitää sovittaa talouden suorituskyvyn asettamiin raameihin. Toisaalta kohentamalla talouden suorituskykyä myös julkisen taloudenpidon raami laajenee.

On todennäköistä, että osalla esimerkiksi pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan tai Suomen kestävä kasvun ohjelmaan sisältyvästä julkisen rahankäytön lisäyksestä – kuten osaamista, uuden teknologian kehittämistä ja käyttöön ottoa sekä vihreää siirtymää tukevat toimet – on pidempiaikaisia talouden tuotantoa, tuottavuutta ja työllisyyttä kasvattavia vaikutuksia.

Pitkällä aikavälillä talouden suorituskyvyn määrittävät kuitenkin rakenteelliset tekijät. Pääministeri Marinin hallitus on päättänyt näitä tukevista toimista kautensa aikana eri yhteyksissä, viimeksi neuvottelussa Julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022-2025.

On tärkeää, että päätökset perustuvat vakiintuneeseen ymmärrykseen siitä, mitkä tekijät edistävät työllisyyttä, tuottavuutta ja kilpailukykyä tehokkaimmin ja tavalla, joka vahvistaa julkista taloutta pitkällä aikavälillä.

Työllisyyttä edistää se, että työikäistä, työkykyistä, työmarkkinoilla käytettävissä olevaa ja osaavaa työvoimaa on tarjolla riittävästi ja että työvoima ohjautuu tehokkaasti sinne, missä se on tuottavimmassa käytössä. Työikäisen väestön määrä

muuttuu syntyvyyden, kuolleisuuden ja maahanmuuton myötä. Korkeaa työvoimaan osallistumista tukee se, että nuoret siirtyvät koulutuksesta saumattomasti työmarkkinoille, työuran keskellä ei siirrytä pitkiksi ajoiksi pois työmarkkinoilta ja työuraa on mahdollista jatkaa mahdollisimman pitkään. Hyvin toimivat työmarkkinat ja työn kysynnän ja tarjonnan hyvä yhteensopivuus ehkäisevät työttömyyttä pitkittymästä ja muuttumasta rakenteelliseksi.

Työn tuottavuus puolestaan kasvaa, kun käytetään enemmän pääomaa ja parempaa teknologiaa, otetaan käyttöön parempaa osaamista, käytäntöjä ja johtamista ja kun työvoimaa siirtyy sinne, missä tuottavuus on korkeampaa. Tuekseen tuottavuuden kasvu vaatii suotuisan ja kansainvälisesti kilpailukykyisen investointiympäristön.

Onneksi suuri osa työllisyyden ja tuottavuuden kasvua tukevista tekijöistä on sellaisia, joihin voi vaikuttaa talouspolitiikan keinoin.

# Yhteenveto

## Talouden suhdannenäkymät vuosina 2021-2023

Bruttokansantuotteen arvioidaan kasvavan 2,6 % v. 2021. Talouden selvä toipuminen covid-19-pandemiasta siirtyy vuoden 2021 loppupuolelle, sillä tautitapausten määrän voimakas nousu vuoden 2021 keväällä luo edelleen epävarmuutta taloudenpitäjien toiminnalle. Kotimaassa palveluiden kysyntä pysyy edelleen heikkona ja vienti kärsii pandemian jatkumisesta. Talous voi normalisoitua vasta, kun epidemiatilanteen voidaan arvioida olevan hallinnassa.

Ennuste perustuu oletukselle, että covid-19-epidemiaan liittyvien tautitapausten ilmaantuvuus painuu matalalle tasolle kesään 2021 mennessä rajoitusten, rokotusohjelman edistymisen sekä taudin kulkuun liittyvän kausivaihtelun seurauksena. Vakaata epidemiatilannetta mahdollistaa rajoitusten lieventämisen ja purkamisen.

BKT:n arvioidaan kasvavan 2,5 % v. 2022 ja 1,5 % v. 2023. Vuoden 2021 loppua kohden kiihtyvä kasvu nostaa myös vuoden 2022 talouskasvua.

Julksen talouden alijäämä pienenee v. 2022 voimakkaasti, kun covid-19-epidemian vuoksi päätetyt tukitoimet päättyvät ja talous elpyy. Julkinen talous jää kuitenkin edelleen alijäämäiseksi. Julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen kasvaa nykyisestä vajaasta 70 prosentista yli 75 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä.

## Maaialtaloutta elvytetään voimakkaasti

Maaialtalous elpyy viime pandemian aiheuttamasta taantumasta mittavien elvytystoimien, rokotusten etenemisen sekä rajoitustoimien purkamisen seurauksena. Etenkin Yhdysvallat, mutta myös EU toimeenpanevat mittavia talouden elvytystoimia. Maaialtalous elpyy tänä vuonna 5,2 prosentin kasvuun viime vuoden 3,4 prosentin supistumisen jälkeen. Kasvu tasaantuu 3,8 prosenttiin ensi vuonna ja 3,1 prosenttiin 2023.

Euroalueella erityisesti teollisuuden, mutta myös palveluiden näkymät ovat kohentuneet merkittävästi keväällä 2021. Patoutuneen kulutustarpeen odotetaan purkautuvan vuoden aikana ja kannattelevan yksityistä kulutusta. EU:n elpymispaketin odotetaan tukevan talouskehitystä erityisesti vuosina 2022-2023.

Yhdysvalloissa talous elpyy tänä vuonna massiivisen raha- ja finanssipoliittisen elvytyksen ansiosta. Sekä teollisuuden että palvelualan näkymät ovat valoisia. Työttömyys on alentunut voimakkaasti kevään 2020 huippulukemista. Elvytyksestä seuranneet inflaatio-odotukset ovat johtaneet valtionlainojen korkojen nousuun.

Maailmankauppa elpyy runsaan 6½ prosentin kasvuun tänä vuonna viime vuoden romahduksen jälkeen. Erityisesti Yhdysvallat ja nousevat taloudet kannattelevat kasvua euroalueen kaupan kehittyessä maltillisemmin. Vuosina 2022 ja 2023 kaupan kasvu tasaantuu, mutta jatkuu verrattain nopeana.

Inflaatio on kiihtynyt viime kuukausina, etenkin Yhdysvalloissa mutta myös euroalueella. Keskeisenä tekijänä on ollut Yhdysvaltojen mittava finanssipoliittinen elvytys, mutta myös energian hinnan nousu. Valtionlainojen korot ovat nousseet erityisesti Yhdysvalloissa, mutta jonkin verran myös euroalueella. Sekä valtionlainojen korkojen, että lyhyiden markkinakorkojen odotetaan nousevan maltillisesti lähivuosina, kun talouskehitys vakaantuu pandemian jälkeen.

### **Koronavuoden säästöt kasvattavat kulutusta epidemian laantuessa**

Vuonna 2021 BKT:n kasvu kiihtyy 2,6 prosenttiin. Talouskasvu jää epidemian seurauksena hitaaksi alkuvuonna, mutta alkaa vähitellen nopeutua kesän aikana. Loppuvuonna kasvu on selvästi keskimääräistä nopeampaa. Yksityinen kulutus kasvaa 3,5 % v. 2021 patoutuneen kysynnän purkautuessa tavarakauppana ja myöhemmin palveluiden kysyntänä. Kotitalouksien säästämisaste nousi 5,7 prosenttiin v. 2020. Säästämisasteen ennustetaan laskevan nopeasti lähivuosina valtaosan säästöistä purkautuessa kulutukseen. Ulkomaanmatkailu sekä urheilu- ja kulttuuritapahtumiin liittyvien palveluiden odotetaan lähtevän kasvuun kulutuseristä viimeisimpinä.

Yksityiset investoinnit supistuvat prosentin vielä v. 2021 alkuvuoden heikkouden ja rakennusinvestointien vähenemisen takia. Kone- ja laiteinvestoinneissa sen sijaan näkyy elpymisen merkkejä maailmantalouden kohentuneiden kasvunäkymien johdosta.

Euroopassa ulkomaankaupan arvioidaan elpyvän vuoden 2021 alussa hitaammin kuin maailmankaupan. Viennin näkymät ovat suotuisat, vaikka pandemiatilanne on viimeaikoina heikentynyt. Maailmanlaajuiset elvytystoimet pyrkivät tukemaan kulutusta ja investointeja, jolloin talouden aktiviteetin kohentuminen tukee myös Suomen ulkomaankauppaa.

Viennin volyymin arvioidaan kasvavan 4,6 % v. 2021 erityisesti tavaraviennin vetämänä. Viennin suurimpien palveluerien, ICT- ja muiden liike-elämän palveluiden, kasvu on ollut nopeaa jo vuoden 2020 lopulla. Matkailu- ja kuljetuspalveluiden kasvun nopeutuminen riippuu covid-19-pandemiaan liittyvien riskien hälvenemisestä.

Tautitapausten lisääntyminen vähentää etenkin palvelujen tarjontaa sekä kysyntää ja kääntää työllisyyden uudelleen laskuun. Sitten kun tauti saadaan hallintaan, niin työllisyyden kasvu voi olla nopeaakin. Alkuvuoden laskun johdosta työllisyyden ennakoidaan lisääntyvän tänä vuonna vain 0,1 %. Työllisyysaste nousee työikäisten määrän vähentyessä 71,7 prosenttiin.

Nimellispalkat nousevat 2,7 % sopimuspalkkojen ja palkkaliukumien vetämänä v. 2021. Kuluttajahintaindeksillä mitattuna inflaatioksi ennustetaan 1,4 % v. 2021. Talouskasvun palautuessa myös kuluttajahinnat kääntyvät maltilliseen nousuun.

BKT:n arvioidaan kasvavan 2,5 % v. 2022 ja 1,5 % v. 2023. Vuoden 2021 loppua kohden kiihtyvä talouskasvu nostaa myös vuoden 2022 kasvua. Vuonna 2022 kulutuksen kasvu hidastuu vain hivenen 2,9 prosenttiin ja v. 2023 edelleen 1,6 prosenttiin. Kotitalouksien ostovoimaa tukevat työllisyystilanteen parantuminen sekä ansiotulojen kasvu. Säästämisasteen lasku pitää kulutuksen reaalitulojen kasvua nopeampana myös ennustejakson lopulla.

Asuntoinvestoinnit kääntyvät taas kasvuun v. 2022, kun asuntoaloitusten määrä palaa lähemmäs pitkän aikavälin keskiarvoa, ja asuntoinvestoinnit kasvavat 2,0 % v. 2023. Teollisuuden toimitilarakentaminen tukee investointien kasvua, teollisuuden investoinnit kokonaisuudessaan kasvavat selvästi. Rakentamisen investoinnit kasvavat lisäksi mm. energiainfrastruktuuria uudistettaessa Suomen kestävä kasvun ohjelman mukaisesti.

Vuosina 2022–2023 koneisiin ja laitteisiin investoidaan paljon mm. Kemin biotuotetehtaassa. Teollisuudessa on vireillä myös muita suurhankesuunnitelmia, ja



tutkimus- ja kehitysinvestoinnit kasvavat koko ennustejaksolla osittain elpymis- ja palautumistukivälineen tukemana. Yksityiset investoinnit kasvavat 4,8 % v. 2022 ja 4,2 % v. 2023.

Vuonna 2022 viennin kasvu jatkuu vahvana ja kasvuksi arvioidaan 4,7 %. Alkuvuonna 2022 vienti saavuttaa ennusteessa kriisiä edeltävän tason. Vuonna 2023 viennin kasvu hidastuu hieman, mutta kasvua saadaan edelleen 3,7 %.

Tuonnin volyymi kasvaa 4,1 % v. 2021 ja seuraavina vuosina tuonti kasvaa 3,8 % v. 2022 ja 3,1 % v. 2023. Yksityinen kulutus ja teollisuuden tuotanto kasvavat ennustejaksolla. Matkailu elpyy covid-19-pandemiaan liittyvien riskien hiipuesssa, lisäten tuonnin kasvua ennustejakson loppua kohden.

Talouden elpyminen voimistuu vuosina 2022 ja 2023, varsinkin palvelutoimialoilla. Työllisten määrän ennustetaan lisääntyvän v. 2022 runsaan prosentin. Kasvu hidastuu talouden aktiviteetin myötä v. 2023. Työllisten määrä ylittää vuoden 2019 tason vasta v. 2023 ja työllisyysaste nousee runsaaseen 73 prosenttiin v. 2023.

Ansioiden nousun ja työllisyyden kasvun myötä palkkasumman ennakoitaan kääntyvän yli 3 prosentin vuosittaiseen nousuun vuosina 2022-2023. Samaan aikaan kansallisella kuluttajahintaindeksillä mitatun inflaation arvioidaan kiihtyvän 1,5 ja 1,7 prosenttiin. Palkkojen nousu välittyy vähitellen erityisesti palveluiden hintoihin.

### **Julkinen talous jää epidemian hellitettyäkin alijäämäiseksi**

Julkisen talouden alijäämä pysyy tänä vuonna suurena, kun covid-19-epidemian vuoksi päätetyt tukitoimet ja epidemian aikana kertyneen palvelu- ja hoitovelan purkaminen pitävät julkiset menot korkealla tasolla. Ensi vuonna menojen ja tulojen välinen epätasapaino supistuu voimakkaasti, kun talouskasvu jatkuu ripeänä ja tukitoimet päättyvät.

Julkinen talous jää koronaepidemian hellitettyäkin selvästi alijäämäiseksi. Julkisen talouden alijäämän arvioidaan olevan 2020-luvun puolivälissä 1,6 % suhteessa BKT:hen eli 4,6 mrd. euroa. Väestön ikärakenteen muutos on kasvattanut julkisia menoja jo pitkään. Talouden kasvunäkymät ovat puolestaan vaimeat, ja niitä heikentää työikäisen väestön määrän supistuminen. Julkinen talous on ollut rakenteellisesti tekijöistä johtuen epätasapainossa vuodesta 2009 lähtien.

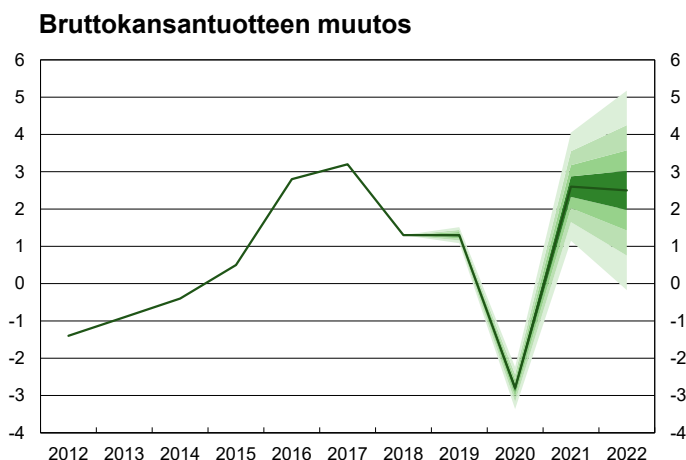
Julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen kasvaa nykyisestä vajaasta 70 prosentista yli 75 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä. Velkasuhteen kasvun arvioidaan jatkuvan myös vuoden 2025 jälkeen. Pitkällä aikavälillä julkisten tulojen ja menojen välillä on epätasapaino eli kestävyysvaje, jonka mittaluokka on noin 3 % suhteessa BKT:hen eli noin 8 mrd. euroa vuoden 2025 tasossa.

Ennusteessa on huomioitu sote-uudistusta koskeva hallituksen esitys, joka on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. Sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuu siirretään kunnilta hyvinvointialueille vuodesta 2023 lähtien. Väestön ikääntymisestä aiheutuva sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvupaine siirtyy samalla hyvinvointialueiden toiminnan pääasiassa rahoittavan valtionhallinnon kannettavaksi.

### Talousnäköymän epävarmuus

Ennusteen riskit kytkeytyvät kysymykseen siitä, onko epidemiatilanne hallinnassa vuoden 2021 kolmannella neljänneksellä. Hallinnalla tarkoitetaan sitä, että on voitu palata uuteen normaaliin ilman, että epidemia tai sen hillintätoimet merkittävästi rajoittaisivat arkea tai elinkeinoelämän toimintaa.

Talousskasvuennusteen epävarmuutta voidaan kuvata menneisiin ennustevirheisiin perustuvilla luottamusväleillä ennusteen ympärillä. Niiden mukaan BKT:n kasvu asettuu 80 prosentin todennäköisyydellä 1 % ja 4 % väliin v. 2021. Vastaavasti BKT:n kasvun arvioidaan olevan 80 prosentin todennäköisyydellä 0 % ja 5 % välillä v. 2022. Talousskasvu voi tuki osua myös luottamusvälin ulkopuolelle etenkin, kun arvioihin kasvusta liittyy poikkeuksellisen suurta epävarmuutta.



Taloukasvu voi jäädä ennustettua hitaammaksi tilanteessa, jossa tautitapausten määrän kasvu kiihtyisi vuoden 2021 syksyllä uudestaan Suomessa tai meille tärkeillä vientialueilla. Sairaalahoidon tarpeen lisääntyminen johtaisi myöhemmin huomattavasti kireämpiin rajoitustoimiin, mikä puolestaan hidastaisi taloukasvua entisestään.

Suomessa epidemian pitkittyminen vaikuttaisi kotimaiseen talouteen erityisesti yksityisen kulutuksen kautta ja merkittävimmin palveluiden kysynnän kautta. Toisaalta pandemian jatkuminen maailmalla loisi uhkia kansainvälisten markkinoiden toiminnalle ja tuotantoketjujen kautta Suomen vientiteollisuudelle. Ilman kansainvälistä kysyntää yritysten tilanne heikkenisi edelleen. Talouden voi olettaa elpyvän nopeasti sellaisessakin tilanteessa, jossa epidemiatilanne pitkittyisi oletetusta.

Investointiympäristön epävarmat näkymät voivat lykätä investointeja eteenpäin tai estää niiden toteutumisen. Positiivisena riskinä yksityisille investoinneille voidaan nähdä elpymis- ja palautumistukivälineen mahdollisesti katalysoimat yksityiset investoinnit suuremmissa määrin kuin on oletettu.

**Taulukko 1.** Keskeiset ennusteluvut

	2020	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	mrd. euroa	määrän muutos, prosenttia					
Bruttokansantuote markkinahintaan	237	1,3	1,3	-2,8	2,6	2,5	1,5
Tavaroiden ja palvelujen tuonti	84	5,6	2,2	-6,6	4,1	3,8	3,1
<b>Kokonaistarjonta</b>	<b>322</b>	<b>2,5</b>	<b>1,5</b>	<b>-3,8</b>	<b>3,0</b>	<b>2,8</b>	<b>1,9</b>
Tavaroiden ja palvelujen vienti	85	1,4	6,7	-6,6	4,6	4,7	3,7
Kulutus	178	1,8	1,1	-2,7	3,1	2,0	0,6
yksityinen	120	1,8	0,7	-4,9	3,5	2,9	1,6
julkinen	58	1,8	2,0	2,3	2,3	0,0	-1,5
Investoinnit	56	3,5	-0,9	-3,1	-0,2	3,5	2,8
yksityiset	45	3,0	-1,6	-4,6	-1,0	4,8	4,2
julkiset	11	6,0	2,3	3,4	3,3	-2,0	-3,4
<b>Kokonaiskysyntä</b>	<b>321</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7</b>	<b>-3,8</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>	<b>2,3</b>
kotimainen kysyntä	235	2,7	-0,2	-2,7	3,0	2,6	1,8

**Taulukko 2.** Muut keskeiset ennusteluvut

	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
Bruttokansantuote, mrd. euroa	234	240	237	248	258	267
Palvelut, määrän muutos, %	2,1	1,5	-3,0	2,6	3,0	1,4
Koko teollisuus, määrän muutos, %	-2,8	2,6	-2,2	3,2	3,0	1,8
Työn tuottavuus, muutos, %	-1,3	0,2	-0,8	2,0	1,6	1,0
Työlliset, muutos, %	2,7	1,0	-1,5	0,1	1,2	0,6
Työllisyysaste, %	71,7	72,5	71,6	71,7	72,6	73,2
Työttömyysaste, %	7,4	6,7	7,8	7,8	7,2	6,9
Kuluttajahintaindeksi, muutos, %	1,1	1,0	0,3	1,4	1,5	1,7
Ansiotasoindeksi, muutos, %	1,7	2,1	1,8	2,7	2,5	2,5
Vaihtotase, mrd. euroa	-4,3	-0,8	0,7	0,3	0,9	1,3
Vaihtotase, suhteessa BKT:hen, %	-1,8	-0,3	0,3	0,1	0,4	0,5
Lyhyet korot (euribor 3 kk), %	-0,3	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,4
Pitkät korot (valtion obligaatiot, 10 v), %	0,7	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Julkisyhteisöjen menot, suhteessa BKT:hen, %	53,4	53,2	56,7	56,3	54,0	53,1
Veroaste, suhteessa BKT:hen, %	42,4	42,2	41,7	42,3	41,6	41,2
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä, suhteessa BKT:hen, %	-0,9	-1,0	-5,4	-4,7	-2,9	-2,2
Valtion rahoitusjäämä, suhteessa BKT:hen, %	-1,3	-1,1	-5,6	-5,0	-2,9	-2,3
Julkisyhteisöjen bruttovelka, suhteessa BKT:hen, %	59,7	59,5	69,2	71,6	72,4	73,9
Valtionvelka, suhteessa BKT:hen, %	44,9	44,3	52,6	55,3	56,1	57,6

## Keskipitkän aikavälin näkymät 2024-2025

Keskipitkällä aikavälillä, vuosina 2024–2025, talouskasvu hidastuu reiluun prosenttiin, mutta on yhä hieman potentiaalisen tuotannon<sup>1</sup> kasvua nopeampaa.

Työpanoksen muutoksen vaikutus potentiaaliseen tuotantoon on lyhyellä aikavälillä vähäinen. Vuosikymmenen puolivälissä työpanos alkaa supistua, kun työikäisen väestön määrä vähenee ja osallistumisasteen paraneminen pysähtyy. Myös rakenteellinen työttömyys rajoittaa työpanoksen kasvua.

Työpanoksen lisäksi talouden tuotantoedellytyksiin vaikuttaa pääomakanta. Viime vuonna taantuman ja näkymien epävarmuuden seurauksena investointiaste pieneni, mikä hidastaa potentiaalisen tuotannon kasvua. Pääomakannan kasvu lisää potentiaalista tuotantoa alle puolella prosentilla vuosittain seuraavina vuosina. Pääoman kontribuutio kasvaa hieman keskipitkällä aikavälillä.

Kolmas potentiaalisen tuotannon kasvun lähde on kokonaistuottavuus. Sen kasvu on vahvistunut viime vuosina verrattuna 2010-luvun alkuun. Tuottavuuden kasvu on kuitenkin heikkoa verrattuna 2000-luvun alkuun. Heikompaa kasvua selittää mm. talouden rakennemuutos. Korkean tuottavuuden toimialojen tuotanto on supistunut ja koko talouden rakenne on palveluvaltaistunut. Kokonaistuottavuuden trendikasvun arvioidaan keskipitkällä aikavälillä olevan hieman alle prosentin, kun 2000-luvun alkupuolella kasvu ylsi keskimäärin yli kahteen prosenttiin vuodessa.

---

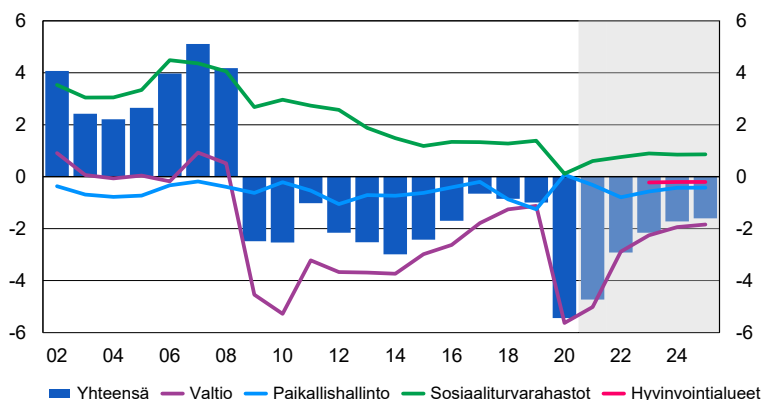
<sup>1</sup> Keskipitkän aikavälin talousnäkymiä voidaan arvioida potentiaalisen tuotannon avulla, sillä sen ajatellaan määrittävän talouden kasvuedellytykset. Valtiovarainministeriö käyttää potentiaalisen tuotannon arvioinnissa EU:n komission ja jäsenmaiden yhdessä kehittämää tuotantofunktiomenetelmää, jossa potentiaalisen tuotannon kasvu jaetaan arvioihin potentiaalisen työpanoksen, pääoman ja kokonaistuottavuuden kehityksestä. Potentiaalinen tuotanto ja tuotantokuilu ovat havaitsemattomia muuttujia, joiden arviointiin liittyy epävarmuutta etenkin voimakkaan suhdannesyklin sekä tuotantorakenteen nopean muutoksen aikana.

**Taulukko 3.** Keskeisiä lukuja keskipitkällä aikavälillä

	2019	2020	2021**	2022**	2023**	2024**	2025**
BKT markkinahintaan, määrän muutos, %	1,3	-2,8	2,6	2,5	1,5	1,4	1,2
Bruttokansantuote, mrd. euroa	240	237	248	258	267	276	284
Kuluttajahintaindeksi, muutos, %	1,0	0,3	1,4	1,5	1,7	1,7	1,8
Työttömyysaste, %	6,7	7,8	7,8	7,2	6,9	6,7	6,5
Työllisyysaste, %	72,5	71,6	71,7	72,6	73,2	73,6	73,8
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä, suhteessa BKT:hen, %	-1,0	-5,4	-4,7	-2,9	-2,2	-1,7	-1,6
Valtio	-1,1	-5,6	-5,0	-2,9	-2,3	-1,9	-1,8
Paikallishallinto	-1,3	0,1	-0,3	-0,8	-0,6	-0,4	-0,4
Hyvinvointialueet					-0,2	-0,2	-0,2
Sosiaaliturvarahastot	1,4	0,1	0,6	0,8	0,9	0,8	0,9
Rakenteellinen jäämä, suhteessa BKT:hen, %	-1,3	-3,4	-3,5	-2,4	-1,8	-1,6	-1,6
Julkisyhteisöjen bruttovelka, suhteessa BKT:hen, %	59,5	69,2	71,6	72,4	73,9	74,8	75,6
Valtionvelka, suhteessa BKT:hen, %	44,3	52,6	55,3	56,1	57,6	58,4	59,0
Tuotantokuilu, % potentiaalisesta tuotannosta <sup>1</sup>	0,3	-3,5	-2,2	-0,9	-0,6	-0,2	-0,0

<sup>1</sup> Arvioitu EU:n yhteisellä menetelmällä

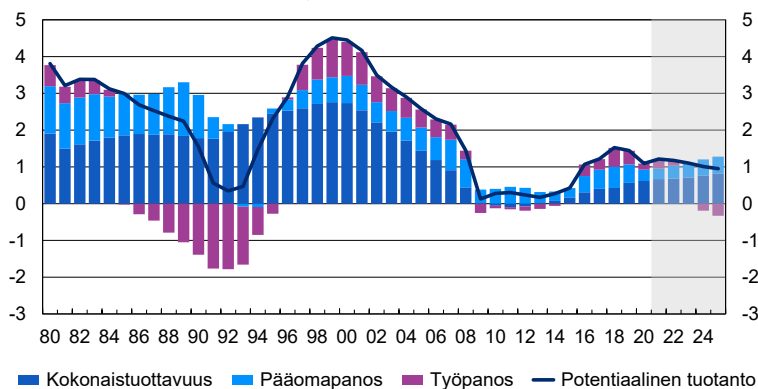
## Julkisyhteisöjen rahoitusasema suhteessa BKT:hen, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

## Potentiaalisen tuotannon kasvu ja sen osatekijät EU-menetelmän mukaan, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34170

## ***RRF ja taloudelliset vaikutukset***

### ***Elpymis- ja palautumistukiväline osana elpymisvälinettä***

Elpymis- ja palautumistukiväline (RRF) on osa EU:n elpymisvälinettä (Next Generation EU), joka jakaantuu seitsemään ohjelmaan. Elpymis- ja palautumistukiväline (RRF) on ylivoimaisesti ohjelmista suurin ja Suomi saa siitä avustuksina n. 2,1 mrd. euroa tämänhetkisten arvioiden mukaan. Koko elpymisvälineestä Suomi saa n. 2,9 mrd. euroa.

Jäsenvaltioiden on esitettävä kansallinen elpymis- ja palautumissuunnitelma (RRP), jotta ne voivat saada elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) rahoitusta. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma on osa Suomen kestävä kasvun ohjelmaa, ja lopullinen versio suunnitelmasta julkaistaan toukokuussa. Suunnitelmassa esitetään myös taloudellisia vaikutusarvioita elpymis- ja palautumistukivälineelle.

VM:n kansantalousosaston kevään suhdanne-ennusteurassa ovat mukana arvioidut elpymisvälineen vaikutukset, mukaan lukien vaikutukset, jotka aiheutuvat muualla EU:ssa välineellä tehtävästä elvytyksestä. Tässä kehikossa tarkastellaan kansantalousosaston laatimaa vaihtoehtoista BKT-uraa ilman elpymis- ja palautumistukivälinettä.

### ***BKT-ura ilman elpymis- ja palautumistukivälinettä***

Maaliskuussa julkaistussa Suomen alustavassa elpymis- ja palautumissuunnitelmassa esiteltiin arvioita suunnitelman vaikutuksista kokonaistuotantoon. Lyhyen aikavälin arvioissa elvytyksen vaikutuksista kokonaistuotantoon käytettiin finanssipolitiikan kerrointa 1. Finanssipolitiikan kerroin kuvaa bruttokansantuotteen ja julkisten menojen euromääräisen kasvun suhdetta. Jos kerroin on yli yhden, kasvaa bruttokansantuote euromääräisesti enemmän kuin varsinainen julkisten menojen lisäys. Finanssipolitiikalla on tällöin elvyttäviä vaikutuksia myös yksityisen sektorin kysyntään. Jos kerroin jää yhtä pienemmäksi, bruttokansantuote kasvaa vähemmän kuin julkisten menojen lisäys. Valtiovarainministeriö on arvioinut<sup>1</sup> finanssipolitiikan kertoimen suuruutta Suomen aineistolla eri aikaväleillä.

<sup>1</sup> Valtiovarainministeriö, Taloudellinen katsaus, syksy 2019, tekstikehys. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-032-7>



Tarkastelussa finanssipolitiikan kerroin oli mallinnustavasta riippumatta lyhyellä aikajänteellä lähellä yhtä, mutta laski ajan myötä.<sup>2</sup>

Komission vuoden 2020 syysennusteeseen perustuvien laskelmien mukaan Suomen oletetaan saavan avustuksia elpymis- ja palautumistukivälineestä n. 2,1 mrd. euroa vuosina 2021–2026. Tämä on 0,84 % VM:n kevään ennusteen mukaisesta vuoden 2021 käypähintaisesta BKT:sta. Kumulatiivista kerrointa 1 soveltaen voidaan arvioida BKT:n kasvavan kumulatiivisesti 0,8 % elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettavien kotimaisten toimien seurauksena vuosien 2021–2026 aikana. Tämänhetkisten arvioiden mukaan avustukset olisivat suurimmillaan v. 2023. Tuolloin BKT:n taso olisi 0,2 % korkeammalla kuin BKT-urassa ilman elpymis- ja palautumistukivälinettä. BKT:n vuosimuutoksiin tämä vaikuttaisi siten, että v. 2021 BKT kasvaisi noin 0,1 % nopeammin kuin ilman RRF:aa ja vuonna 2022 kasvu olisi 0,2 % nopeampaa. Vuosina 2024–2025 BKT kasvaisi avustusten vähentyessä hitaammin kuin perusurassa, niin että BKT palautuisi takaisin perusuran mukaiselle tasolle v. 2026. Tämä arvio ei ota huomioon mahdollisten rakenteellisten muutosten kautta kasvupotentiaalissa tapahtuvia muutoksia.

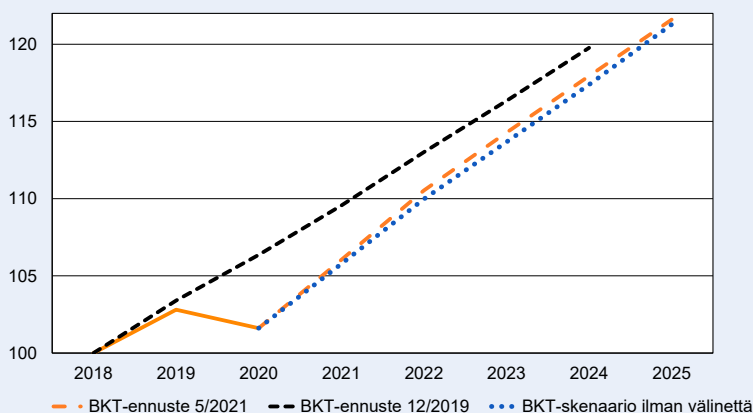
Yllämainitut vaikutusarviot koskevat ohjelman suoria kotimaisia tuotantovaikutuksia. Myös muissa EU-maissa tapahtuva ohjelmasta aiheutuva finanssipoliittinen elvytys mahdollisesti heijastuu Suomeen vientikysynnän kautta. Samanaikaisesti toteutettujen elvytystoimenpiteiden yhteisvaikutus lisää hyvin todennäköisesti myös Suomen vientikysyntää. VM:ssä laadittujen laskelmien perusteella RRF:n vaikutukset Suomen BKT:hen ulkomaankaupan kasvun kautta ovat melko pieniä. Voimakkain kasvuvaikutus on vuonna 2021, jolloin BKT:n kasvun arvioidaan olevan lähes 0,2 prosenttiyksikköä korkeampi, kuin ilman elpymis- ja palautumistukivälinettä. Vuonna 2022 BKT:n kasvu on vielä lähes 0,1 prosenttiyksikköä korkeampi kuin ilman elvytystä, mutta seuraavina vuosina vaikutukset hiipuvat. Yhteensä BKT:n taso on läikkymisvaikutusten ansiosta vuosina 2021–2025 keskimäärin alle 0,3 % suurempi kuin ilman elvytystä. Elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutukset vientiin ovat suotuisia. Vuonna 2021 vienti kasvaa 0,8 prosenttiyksikköä ja vuonna 2022 0,3 prosenttiyksikköä nopeammin, kuin ilman välinettä. Vuosina 2021–2025 viennin taso on hieman yli 1 % korkeampi kuin ilman elvytystä.

<sup>2</sup> Finanssipolitiikan kertoimen suuruus vaihtelee kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa useimmiten välillä 0,6–1 kumulatiivisesti laskettuna, mutta muutamat viimeaikaiset tutkimukset viittaavat hieman korkeampiin kertoimiin korkotason ollessa nollan lähellä (mm. Ramey 2019, Amendola ym. 2020). Suomessa finanssipolitiikan kertoimen on arvioitu olevan keskimäärin noin yksi, vaihteluvälin ollessa suuri (mm. Keränen ja Kuusi 2016, Lehmus 2014, Mentula 2019, Viren 2017, Virkola 2014). Kertoimen suuruuteen liittyy joka tapauksessa merkittävä epävarmuutta.

Yllä esitetty arvio elpymis- ja palautumistukivälineenläikkymisvaikutuksista on tehty hyödyntäen Euroopan komission arvioita välineen vaikutuksesta Euroopan kokonaistuotantoon sekä Valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennustetyössä käyttämiä tilastollisia malleja.<sup>3</sup> Näiden eri skenaarioiden pohjalta tätä vaikutusarviota varten on tuotettu arviot Euroopan unionin tavarakaupan volyymille, Suomen vientikysynnän kehitykselle ja tämän pohjalta Suomen viennille tilastollisten mallien avulla. Viennin arvioidaan kasvattavan tuontia joustolla 0,35, perustuen viennin ulkomaiseen arvonlisään. Näiden pohjalta saadaan nettoviennin vaikutus BKT:hen neljässä eri skenaariossa, joita verrataan skenaarioon, jossa RRF:n vaikutuksia ei ole huomioitu. Laskelman perusteella vuosina 2021–2025 BKT:n taso on skenaariosta riippuen 0,1–0,3 % suurempi kuin ilman elvytystä. Näistä neljästä skenaariosta lopullisen laskelman tuottamiseen on käytetty skenaariota, jossa oletetaan toimenpiteiden nopea implementointi ja pienempi toimenpiteiden vaikuttavuus, jolloin BKT:n taso vuosina 2021–2025 on keskimäärin alle 0,3 % suurempi kuin ilman elvytys- ja palautumistukivälinettä.

### BKT

2018 = 100



Lähde: Tilastokeskus, VM

<sup>3</sup> Euroopan komission arviot välineen vaikutuksesta on julkaistu komission syysennusteen 2020 yhteydessä. Valtiovarainministeriön käyttämistä menetelmistä voi lukea muistiosta: "Reaalitalouden ennusteprosessi ja -menetelmät valtiovarainministeriössä". Valtiovarainministeriö 2020.

Sovellettaessa finanssipolitiikan kerrointa 1 suoriin kotimaisiin vaikutuksiin ja ottaen huomioon muualla EU:ssa tapahtuvan elvytyksen läikkymisvaikutukset Suomen talouteen, elpymis- ja palautumistukivälineen kokonaisvaikutus BKT:n kasvuun on vajaa 0,3 % vuonna 2021 ja n. 0,3 % vuonna 2022. Vuoden 2022 lopussa BKT:n tason arvioidaan olevan 0,5 % suurempi kuin skenaariossa ilman RRF-välinettä ja vuoden 2023 lopussa 0,5 %. Avustusten vähentyessä sekä kotimaassa että Euroopassa, BKT:n kasvu on hitaampaa kevään ennusteurassa kuin urassa ilman RRF-välinettä. Lähinnä läikkymisvaikutuksista johtuen BKT:n taso olisi v. 2025 vielä n. 0,3 % korkeampi kuin skenaariossa ilman RRF:ää. Arvioiden epävarmuus lisääntyy mitä pidempi on aikahorisontti. Taulukossa ja kuviossa on esitetty elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutuksia BKT:hen.

Elpymis- ja palautumistukivälineen työllisyysvaikutuksia voidaan arvioida hyödyntämällä työllisyyden joustoa BKT:n muutosten suhteen, jonka arvot vaihtelevat estimointimenetelmästä ja -periodista riippuen yleensä välillä 0,4–0,5.<sup>4</sup> Jos oletetaan työllisyyden jouston BKT:n suhteen olevan 0,5, voidaan arvioida työllisyyden kasvavan v. 2021 reilu 0,1 % enemmän kuin tilanteessa ilman RRF:ää ja v. 2022 reilu 0,1 %. Työllisyyden taso olisi v. 2023 n. 0,3 % perusuraa korkeampi, mikä vastaisi noin 7000 työllistä. V. 2025 työllisiä olisi noin 3000 enemmän. Näitä vaikutuksia on myös kuvattu taulukossa.

Ennuste, kevät 2021	2019	2020	2021**	2022**	2023**	2024**	2025**
BKT markkinahintaan, määrän muutos, %	1,3	-2,8	2,6	2,5	1,5	1,4	1,2
Kuluttajahintaindeksi, muutos, %	1,0	0,3	1,4	1,5	1,7	1,7	1,8
Työttömyysaste, %	6,7	7,8	7,8	7,2	6,9	6,7	6,5
Työllisyysaste, %	72,5	71,6	71,7	72,6	73,2	73,6	73,8
Skenaario, ei RRF-välinettä	2019	2020	2021**	2022**	2023**	2024**	2025**
BKT markkinahintaan, määrän muutos, %	1,3	-2,8	2,4	2,2	1,5	1,4	1,4
Kuluttajahintaindeksi, muutos, %	1,0	0,3	1,4	1,5	1,7	1,7	1,8
Työttömyysaste, %	6,7	7,8	7,8	7,3	7,0	6,8	6,6
Työllisyysaste, %	72,5	71,6	71,6	72,5	73,0	73,4	73,7

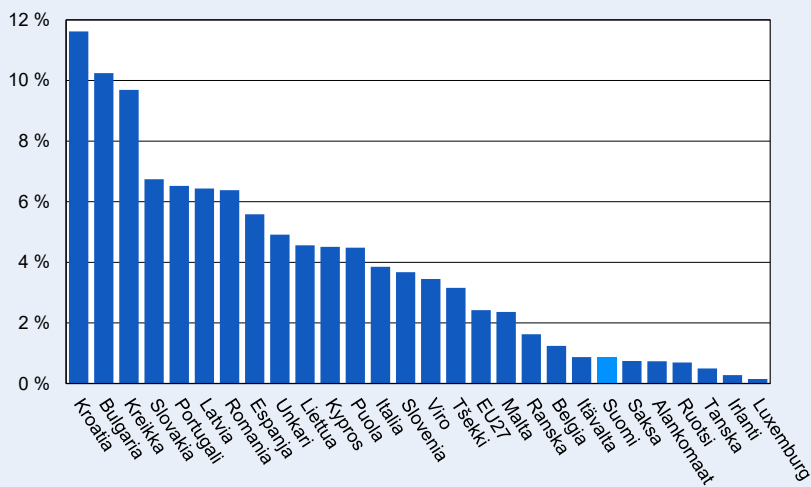
### **Muiden maiden saannot RRF-välineestä**

Edellä esitettyjen arvioiden mukaan elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutukset BKT:hen ovat melko pieniä. Vientikysynnän kautta syntyvä vaikutus on kokonaisuudessaan hieman suurempi ja pitkäkestoisempi kuin kotimaisen elvytyksen kautta tulevat vaikutukset. Kotimaiset vaikutukset eivät ole suuria, sillä Suomen saama avustusten määrä elpymis- ja palautumistukivälineestä ei ole suuri suhteessa sen BKT:hen.

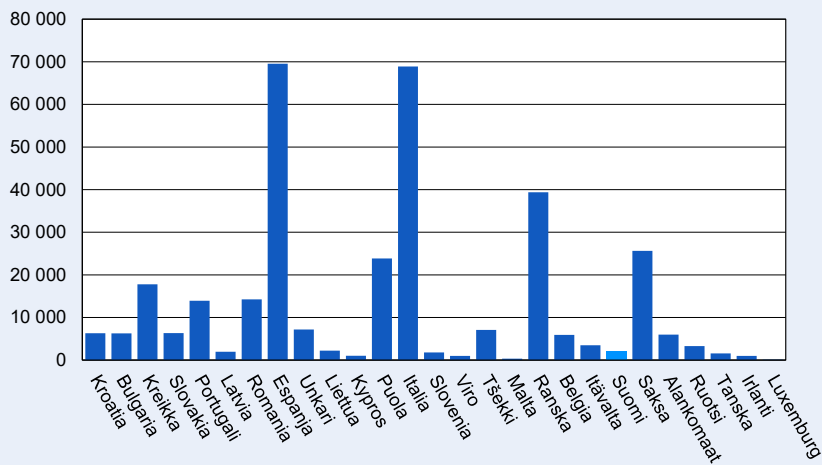
Kuvioissa esitetään EU27-maiden saamien avustusten enimmäismäärä sekä niiden osuus suhteessa maan BKT:hen. Suurin saanto suhteessa BKT:hen on Kroatiassa, Bulgariassa ja Kreikassa, pienin saanto taas Luxemburgissa, Irlannissa ja Tanskassa. Euromääräisesti eniten avustuksia saavat Espanja ja Italia. Saanto on suurin maissa, jotka ovat kärsineet pahiten koronapandemiasta sekä maissa, joiden elintaso on matalampi suhteessa EU:n keskiarvoon (koheesionäkökulma). Avustusten allokaatiokriteereiden mukaan niiden suuruus perustuu jäsenmaan väestömäärään, asukaskohtaiseen bruttokansantuotteeseen ja työttömyysasteeseen vuosina 2015–2019 suhteessa EU:n keskiarvoon sekä talouskehitykseen vuosien 2019 ja 2021 välillä.

### **Lähteet**

- Amendola, A., M. Di Serio, M. Fragetta, G. Melina, (2020). "The euro-area government spending multiplier at the effective lower bound", *European Economic Review*, Volume 127, 2020.
- Euroopan komissio (2020). "European Economic Forecast. Autumn 2020", [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2020-economic-forecast\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2020-economic-forecast_en).
- Keränen ja Kuusi (2016). "The EU's Fiscal Targets and Their Economic Impact in Finland." ETLA Working Papers 33.
- Lehmus (2014). "Finnish fiscal multipliers with a structural VAR model." *Labour Institute for Economic Research Working Papers* 293.
- Mentula (2019). "Julkisten menojen kerroinvaikutus Suomessa: Empiirinen analyysi suhdanteiden vaikutuksista kertoimen suuruuteen." *Pro gradu -tutkielma*, Turun yliopisto.
- Ramey, V. A. (2019). "Ten Years After the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research?". *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), pp. 89–114. doi: 10.1257/jep.33.2.89.
- Valtiovarainministeriö (2019). "Kuinka suuri on julkisten menojen kerroin?". *Taloudellinen katsaus*, Syksy 2019, s. 69-72. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:48.
- Valtiovarainministeriö (2020). "Reaalitalouden ennusteprosessi ja -menetelmät valtiovarainministeriössä". Saatavilla: <https://vm.fi/menetelmakuvaukset>
- Viren, M. (2017). "Mihin perustuvat OECD:n elvytysuositukset?" *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 113. vsk, 1/2017.
- Virkola (2014). "Exchange Rate Regime, Fiscal Foresight and the Effectiveness of Fiscal Policy in a Small Open Economy." ETLA Raportit - Reports 20.

**Avustukset suhteessa vuoden 2019 BKT:hen**

Lähde: Euroopan komissio, VM

**Avustusten määrä  
miljoonaa euroa**

Lähde: Euroopan komissio, VM

# 1 Talousnäkymät

## 1.1 Kansainvälinen talous

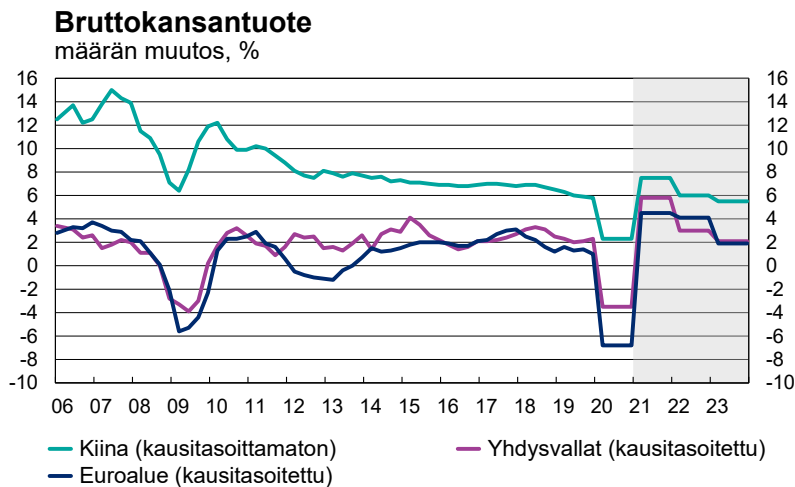
### 1.1.1 Maailmantalous elpyy tänä vuonna

Maailmantalous elpyy viime vuonna puhjenneen pandemian aiheuttamasta taantumasta kuluvana vuonna mittavien elvytystoimien, rokotusten etenemisen sekä rajoitustoimien purkamisen seurauksena. Etenkin Yhdysvallat, mutta myös EU toimeenpanevat mittavia talouden elvytystoimia. On odotettavissa, että riskiryhmien ohella myös aktiiviväestö on rokotettu keskeisissä talouksissa syksyyn mennessä. Pandemian hellittäessä rajoitustoimia puretaan. Maailmantalous elpyy tänä vuonna 5,2 prosentin kasvuun viime vuoden 3,4 prosentin supistumisen jälkeen. Kasvu tasaantuu 3,8 prosenttiin ensi vuonna ja 3,1 prosenttiin v. 2023.

Yhdysvalloissa talous elpyy tänä vuonna rokotusten ripeän edistymisen sekä massiivisen raha- ja finanssipoliittisen elvytyksen ansiosta. Sekä teollisuuden että palvelualan näkymät ovat valoisia. Työttömyys on alentunut voimakkaasti kevään 2020 huippulukemista. Elvytyksestä seuranneet inflaatio-odotukset ovat johtaneet valtionlainojen korkojen nousuun. Talous kasvaa 5,8 % tänä vuonna, ja kasvu hidastuu kolmeen prosenttiin ensi vuonna.

Kiinan talous kasvoi viime vuonna 2,3 % koronaepidemian muuta maailmaa varhaisemman ajoittumisen sekä erityisesti vahvan viennin sekä investointien ansiosta. Epidemia taltutettiin nopeasti tiukoilla rajoitustoimilla. Kokonaistuotanto palautui kriisiä edeltävälle tasolle jo viime vuonna. Talous kasvaa tänä vuonna 7½ % pitkälti viime vuoden matalan vertailukohdan takia. Kasvu tasaantuu vuosina 2022 ja 2023 kuuden prosentin tuntumaan.

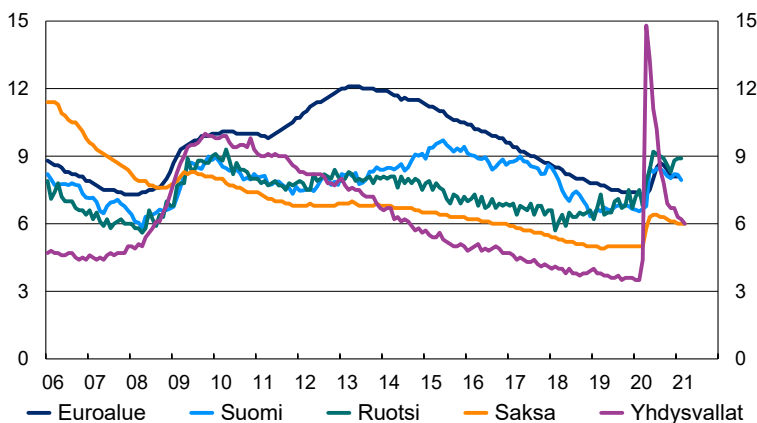
Euroalueella erityisesti teollisuuden, mutta myös palveluiden näkymät ovat kohentuneet merkittävästi keväällä 2021. Patoutuneen kulutustarpeen odotetaan purkautuvan vuoden aikana ja kannatteleavan yksityistä kulutusta. EU:n elpymispaketin odotetaan tukevan talouskehitystä erityisesti vuosina 2022-2023. EKP:n elvyttävät toimet jatkuvat. Euroalueen talous kasvaa 4½ % tänä vuonna. Kasvu tasaantuu 4,1 prosenttiin v. 2022.



Ison-Britannian talous elpyy tänä vuonna 3,2 prosentin kasvuun viime vuoden historiallisen syvän taantuman jälkeen. Rokotukset ovat edistyneet ripeästi, minkä ansiosta rajoitustoimia on jo voitu purkaa. Toisaalta aktiviteettia hidastaa vuoden alusta lopullisesti voimaan tulleeseen EU-eroon liittyviä tekijöitä, kuten pääoman pakeneminen Lontoon rahoituskeskuksesta sekä EU:hun kohdistuvan viennin ongelmat. Kokonaistuotannon kasvu hidastuu vajaaseen kahteen prosenttiin ensi vuonna.

Ruotsin talousnäkymät ovat kohentuneet voimakkaasti vaikeasta epidemiatilanteesta huolimatta. Sekä teollisuuden että palvelusektorin ostopääallikköindeksit viittaavat kasvun kiihtymiseen. Kuluttajien luottamus on vahvaa. Kokonaistuotanto kasvaa 4,3 % kuluvana ja 2,8 % ensi vuonna.

### Työttömyysaste kausitasoitettu, %



Lähde: Kansalliset tilastoviranomaiset

VM34170

Öljyn hinnan nousu ja koronaepidemian lieventyminen tukevat Venäjän talouskehitystä. Viime vuoden runsaan kolmen prosentin supistumisen jälkeen talous elpyy 3,1 prosentin kasvuun tänä vuonna. Lähivuosina kasvu jatkaa maltillisempaa pitkälti talouden rakenteellisten tekijöiden sanelemana.

Kokonaistuotannon kasvu Japanissa oli vuoden 2020 viimeisellä neljänneksellä nopeaa, mikä tukee talouskasvua tänä vuonna. Epidemia on lieventynyt kevään kuudessa. Talous kasvaa 2,8 % v. 2021 ja 0,9 % v. 2022.

### 1.1.2 Rahoitusmarkkinoilla epävarmuustekijöitä

Globaaleilla rahoitusmarkkinoilla keskeisiä trendejä ovat valtionlainojen tuottojen nousu kuluvan vuoden alusta erityisesti Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa sekä korkeaksi nousseet arvostustasot osakemarkkinoilla. Suurimpien keskuspankkien taseet ovat kasvaneet voimakkaasti elvyttävän rahapolitiikan seurauksena. Valtioiden ja yrityssektorin velkaantuneisuus maailmanlaajuisesti herättää huolta. Näihin ilmiöihin liittyvät haavoittuvuudet varjostavat reaalitalouden ennustekuvaa.



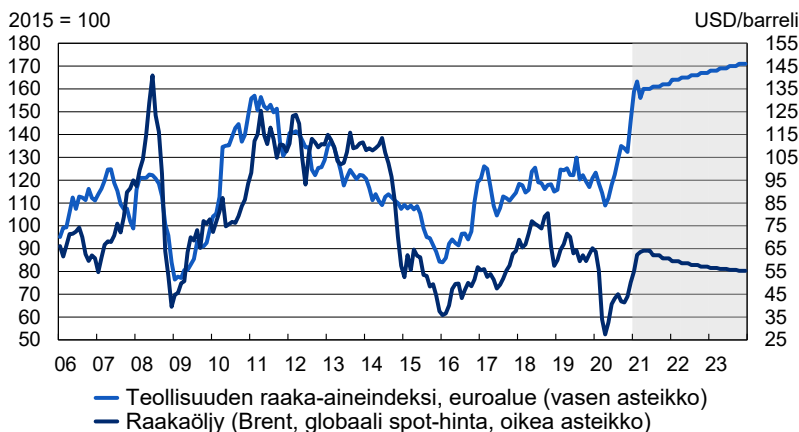
### 1.1.3 Inflaatiossa ja pitkissä koroissa nousua

Pitkään jatkuneen hiljaisen jakson jälkeen inflaatio on kiihtynyt viime kuukausina, etenkin Yhdysvalloissa mutta myös sittemmin euroalueella. Keskeisenä tekijänä on ollut Yhdysvaltojen mittava finanssipoliittinen elvytys, mutta myös energian hinnan nousu. Euroalueella pohjainflaation kasvu on hidastunut. Valtionlainojen korot ovat nousseet erityisesti Yhdysvalloissa, mutta hieman myös euroalueella. Lyhyet markkinakorot eivät juuri ole nousseet. Sekä valtionlainojen korkojen, että lyhyiden markkinakorkojen odotetaan nousevan maltillisesti lähivuosina, kun talouskehitys vakaantuu pandemian jälkeen.

### 1.1.4 Raaka-aineiden hinnat kovassa nousussa

Raakaöljyn hinta on noussut alkuvuoden kuluessa keskeisten tuottajamaiden jatkettua tuotannon rajoituksia. Öljyfutuurit ennakoivat kuitenkin alenevaa hintatrendiä lähivuosille. Teollisuuden raaka-aineiden hinnat ovat nousseet voimakkaasti - heijastaen pitkälti teollisuuden myönteistä kehitystä. Erityisesti tiettujen metallien hinnat ovat nousseet nopeasti. Raaka-aineiden hintojen kasvu tasaantuu, mutta pysyy korkealla tasolla lähivuosina.

#### Raaka-aineiden hinnat

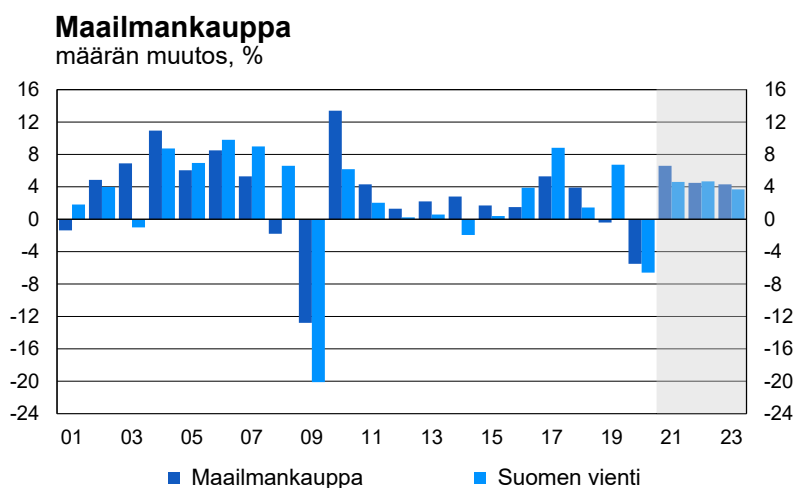


Lähde: Hamburgisches WeltWirtschafts Institut, Macrobond, VM

VM34170

### 1.1.5 Maailmankauppa elpyy nopeaan kasvuun

Maailmankauppa supistui 5½ % viime vuonna. Tavarakauppa suorastaan romahti vuoden toisella neljänneksellä maailmanlaajuisen pandemian ollessa kriittisimmässä vaiheessa. Vuoden edetessä maailmankauppa palautui kuitenkin kriisiä edeltävälle tasolle vuoden lopulla pitkälti Yhdysvaltojen ja nousevien talouksien vetämänä. Maailmankauppa elpyy runsaan 6½ prosentin kasvuun tänä vuonna viime vuoden romahduksen jälkeen. Erityisesti Yhdysvallat ja nousevat taloudet kannattelevat kasvua euroalueen kaupan kehittyessä maltillisemmin. Vuosina 2022 ja 2023 kaupan kasvu tasaantuu, mutta jatkuu verrattain nopeana.



Lähde: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Tilastokeskus, VM

VM34170

### 1.1.6 Riskit painottuvat alasuuntaan

Edellä esitettyyn ennustekuvaan liittyvät riskit painottuvat yhä alasuuntaan. Keskeinen riski on pandemiatilanteen heikkeneminen maailmanlaajuisesti rokotuksista huolimatta. Tuolloin taloudellinen aktiviteetti olisi perusnäkymää heikompaa. Yhteiskunnallisten rajoitustoimien jatkuminen odotettua pidempään voi aiheuttaa laajan konkurssiaallon erityisesti palvelusektorilla.

Rokotteiden odotettua nopeampi jakaminen maailmanlaajuisesti mahdollistaisi rajoitustoimien nopeamman purkamisen ja taloudellisen aktiviteetin perusuraa nopeamman elpymisen.

**Taulukko 4. Bruttokansantuote**

	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	määrän muutos, prosenttia					
Maaailma (PPP)	3,6	2,9	-3,4	5,2	3,8	3,1
Euroalue	1,9	1,3	-6,8	4,5	4,1	1,9
EU	2,1	1,6	-6,1	4,2	3,8	1,9
Saksa	1,3	0,6	-5,3	4,6	4,2	2,0
Ranska	1,8	1,5	-8,2	4,4	4,0	1,9
Ruotsi	2,0	1,3	-3,0	4,3	2,8	2,1
Iso-Britannia	1,3	1,3	-9,9	3,2	1,9	1,2
Yhdysvallat	3,0	2,2	-3,5	5,8	3,0	2,1
Japani	0,3	0,7	-4,9	2,8	0,9	0,4
Kiina	6,7	6,0	2,3	7,5	6,0	5,5
Intia <sup>1</sup>	6,1	4,2	-7,7	4,9	6,5	7,2
Venäjä	2,8	2,0	-3,1	3,1	1,8	1,1

<sup>1</sup> Tilivuosi

Lähde: Eurostat, kansalliset tilastoviranomaiset, IMF, Maailmanpankki, VM

**Taulukko 5. Taustaoletukset**

	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
Maailmankaupan kasvu, %	3,9	-0,4	-5,5	6,6	4,5	4,3
USD/EUR	1,18	1,12	1,14	1,22	1,20	1,18
Teollisuuden raaka-ainehinnat, EA, € (2015=100)	118,5	122,1	124,7	160,5	165,5	169,5
Raakaöljy (Brent), \$/barreli	71,6	64,1	43,4	61,8	58,3	55,9
3 kk euribor, %	-0,3	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,4
Valtion obligaatiot (10 v), %	0,7	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Viennin markkinaosuus (2010 = 100) <sup>1</sup>	92,9	99,6	98,5	96,6	96,9	96,3
Tuontihinnat, %	3,5	0,4	-5,3	1,9	1,9	1,7

<sup>1</sup> Viennin kasvun suhde maailmankaupan kasvuun

Lähde: Kansalliset tilastoviranomaiset, CPB, HWWI, Reuters, VM

## 1.2 Ulkomaankauppa

Vuoden 2020 toisella puoliskolla maailmankauppa kasvoi nopeasti erityisesti Yhdysvaltojen vahvan ulkomaankaupan kasvun vetämänä. Ulkomaankauppa Suomessa seurasi kansainvälistä kehitystä ja erityisesti vuoden viimeisellä neljänneksellä sekä tavaroiden että palveluiden vienti kasvoivat voimakkaasti. Vuonna 2021 ja pitkälle ennustejakson loppua kohti kansainväliset elvytystoimet ja tautitilanteen helpottuminen piristävät myös ulkomaankaupan näkymiä. Vuonna 2021 covid-19 –pandemia aiheuttaa edelleen häiriöitä kansainväliseen talousympäristöön. Tämä hidastaa ulkomaankaupan toipumista joillain sektoreilla, mutta kokonaisuutena näkymät ovat positiiviset.

### 1.2.1 Vienti ja tuonti

Euroopassa ulkomaankaupan arvioidaan elpyvän vuoden 2021 alussa hitaammin kuin maailmankaupan. Koska euroalueen ja muiden EU-maiden osuus Suomen viennistä on suuri, Suomen vientikysyntä kasvaa v. 2021 maailmankauppaa hitaammin. Viennin näkymät ovat kuitenkin ennustejaksolla suotuisat, vaikka virusmuunnosten leviäminen on tuonut jälleen uusia rajoitustoimenpiteitä vuoden 2021 alussa. Maailmanlaajuiset elvytystoimet pyrkivät tukemaan kulutusta ja investointeja, jolloin talouden aktiviteetin kohentuminen tukee myös Suomen ulkomaankauppaa. Korkean säästämisasteen Suomessa ja ulkomailla voi odottaa purkautuvan kulutukseen.

Vuonna 2020 sekä Suomen vienti että tuonti supistuivat tämänhetkisten tietojen mukaan 6,6 %. Tavaroiden ulkomaankaupan määrän supistuminen oli maltillista, kun taas palveluvienti ja –tuonti supistuivat voimakkaasti. Vuonna 2021 tavaroiden ulkomaankauppa kasvaa, joskin voimakkaimman kasvun arvioidaan painottuvan vuoden loppupuoliskolle. Palveluiden ulkomaankaupan kasvua hidastaa matkailun ja kuljetusten hidas toipuminen, mutta useilla muilla aloilla näkymät ovat kohenetuneet. Viennin suurimpien palveluerien, ICT- ja muiden liike-elämän palveluiden, kasvu on ollut nopeaa jo vuoden 2020 lopulla. Matkailu- ja kuljetuspalveluiden kasvun nopeutuminen riippuu covid-19-pandemiaan liittyvien riskien hälvenemisestä.

**Taulukko 6.** Ulkomaankauppa

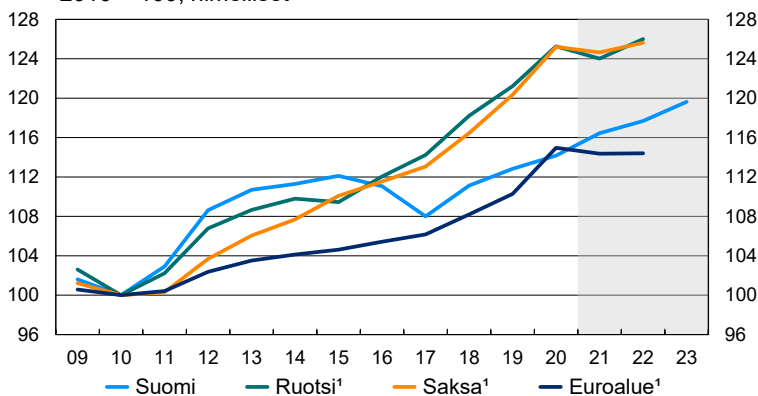
	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	määrän muutos, prosenttia					
Tavaroiden ja palvelujen vienti	1,4	6,7	-6,6	4,6	4,7	3,7
Tavaroiden ja palvelujen tuonti	5,6	2,2	-6,6	4,1	3,8	3,1
	hinnan muutos, prosenttia					
Tavaroiden ja palvelujen vienti	4,2	-0,3	-4,6	1,8	1,8	1,6
Tavaroiden ja palvelujen tuonti	3,5	0,4	-5,3	1,9	1,9	1,7

Viennin volyymin arvioidaan kasvavan 4,6 % v. 2020 erityisesti tavaraviennin vetämänä. Vuonna 2022 viennin kasvu jatkuu vahvana ja kasvuksi arvioidaan 4,7 %. Alkuvuonna 2022 vienti saavuttaa ennusteessa kriisiä edeltävän tason. Vuonna 2023 viennin kasvu hidastuu hieman, mutta kasvua saadaan edelleen 3,7 %.

Tuonnin volyymi kasvaa 4,1 % v. 2021 ja seuraavina vuosina tuonti kasvaa 3,8 % v. 2022 ja 3,1 % v. 2023. Yksityinen kulutus ja teollisuuden tuotanto kasvavat ennustejaksolla. Matkailu elpyy covid-19 –pandemiaan liittyvien riskien hiipuesssa tukien tuonnin kasvua ennustejakson loppua kohden.

**Yksikkötyökustannukset**

2010 = 100, nimelliset

<sup>1</sup> Euroopan komission ennuste

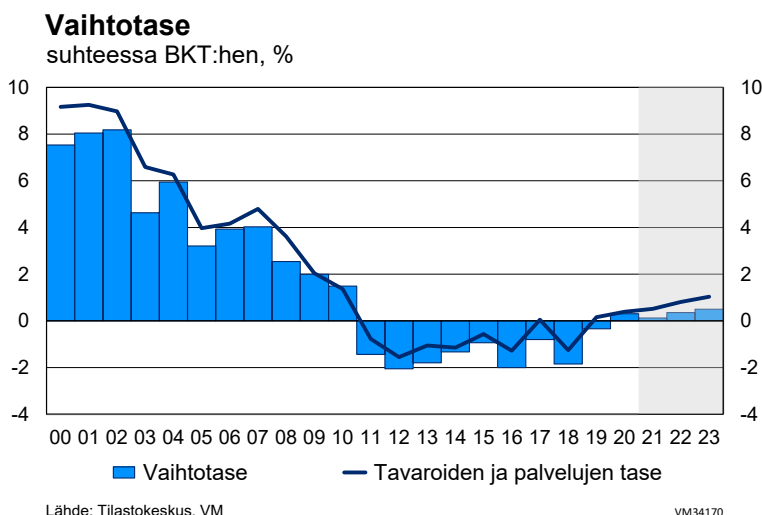
Lähde: Euroopan komissio, Tilastokeskus, VM

VM34170

## 1.2.2 Hinnat ja vaihtotase

Vientihinnat supistuivat 4,6 % ja tuontihinnat 5,3 % v. 2020. Sekä tavaroiden vienti- että tuontihinnat laskivat voimakkaasti alkuvuonna 2020 ja loppuvuoden aikana hinnat kasvoivat maltillisesti. Myös palveluiden vienti- ja tuontihinnat laskivat, mutta lasku jäi huomattavasti maltillisemmaksi kuin tavaroissa. Alkuvuonna 2021 teollisuuden raaka-aineiden ja öljyn hinnat ovat olleet nousussa. Vuonna 2021 vientihinnat nousevat 1,8 % ja tuontihinnat 1,9 %. Hintojen positiivinen kasvu jatkuu ennustejakson loppua kohti.

Vaihtosuhte vahvistui v. 2020 tavaroiden tuontihintojen vientihintoja voimakkaamman laskun myötä. Tuontihinnat kasvavat vientihintoja hieman nopeammin vuosina 2021 ja 2022. Viennin volyymin nopea kasvu vuoden 2020 lopulla kasvatti tämänhetkisten tietojen mukaan tavaroiden ja palveluiden ylijäämää. Vuonna 2021 tuonnin ja viennin arvo kasvavat sekä volyymin että hintojen kasvun seurauksena. Viennin arvo kasvaa ennustejaksolla tuontia nopeammin, mikä kasvattaa tavaroiden ja palveluiden taseen ylijäämää väliaikaisesti. Vaihtotase on ylijäämäinen tarkastelujakson lopulla.



**Taulukko 7. Vaihtotase**

	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	miljardia euroa					
Tavaroiden ja palvelujen tase	-2,9	0,4	0,9	1,3	2,1	2,8
Tuotannontekijäkorvaukset ja tulonsiirrot, netto	-1,4	-1,2	-0,2	-1,0	-1,2	-1,4
Vaihtotase	-4,3	-0,8	0,7	0,3	0,9	1,3
Vaihtotase, suhteessa BKT:hen, %	-1,8	-0,3	0,3	0,1	0,4	0,5

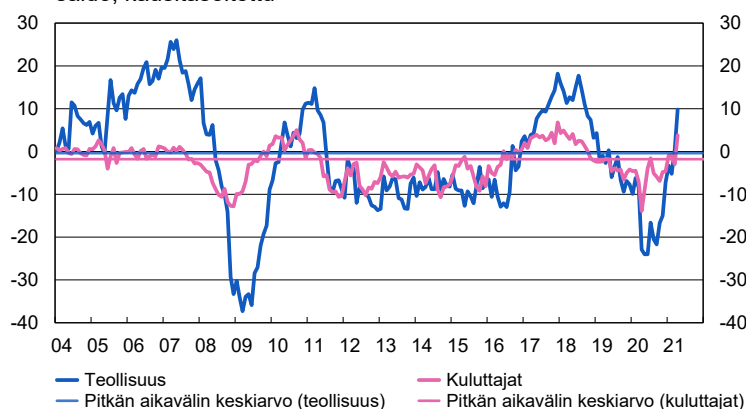
## 1.3 Kotimainen kysyntä

### 1.3.1 Yksityinen kulutus

Yksityinen kulutus kehittyi hieman ennakoitua heikommin sekä vuoden 2020 vii-meisellä neljänneksellä että koko vuoden 2020 osalta. Palveluiden kulutus laski 8 % ja puolikestävien tavaroiden kulutus 10 %. Kestokulutustavaroiden ja lyhytikäisten tavaroiden kulutus sen sijaan kasvoi viime vuonna. Koko yksityinen kulutus väheni 4,9 % v. 2020.

#### Teollisuuden ja kuluttajien luottamus

saldo, kausitasoitettu



Lähde: Euroopan komissio

VM34170

Kuluttajien luottamus omaan talouteen oli Tilastokeskuksen luottamustutkimuksen mukaan alkuvuonna 2021 kaksijakoista: luottamus tulevaisuuteen (12kk eteenpäin) nousi voimakkaasti, mutta arvio oman talouden nykytilasta pysytteli keskimääräisellä tasolla.

Tulorekisteristä poimitut ennakkotiedot palkkasumman kehityksestä viittaavat palkkasumman olleen alkuvuodesta 2021 lähes samalla tasolla kuin vuotta aiemmin. Vähittäiskaupan myynnin määrä kasvoi tammi-helmikuussa selvästi vuoden takaiseen verrattuna, mutta henkilöautojen ensirekisteröinnit ovat alkuvuonna jääneet hieman viime vuoden määristä.

Palveluiden kulutuksen ennakoidaan covid-19-epidemian toisen aallon ja rokotusten viivästymisen johdosta pysyvän heikkona vielä vuoden 2021 alkupuoliskolla. Ulkomaan matkailuun sekä urheilu- ja kulttuuritapahtumiin liittyvien palveluiden odotetaan lähtevän kasvuun kulutuseristä viimeisimpinä vuoden 2021 loppupuoliskolla. Palveluiden palautuminen siirtyy siten osin vuoden 2022 puolelle kulutuksen kasvaessa 4 % vuosina 2021 ja 2022.

Kestokulutustavaroiden kulutuksen ennakoidaan kasvavan 6 % v. 2021. Kasvua ajaa muun muassa autokaupan palautuminen vähitellen vuoden 2020 sukelluksesta. Vuonna 2022 kasvuvauhti hidastuu 2 prosenttiin.

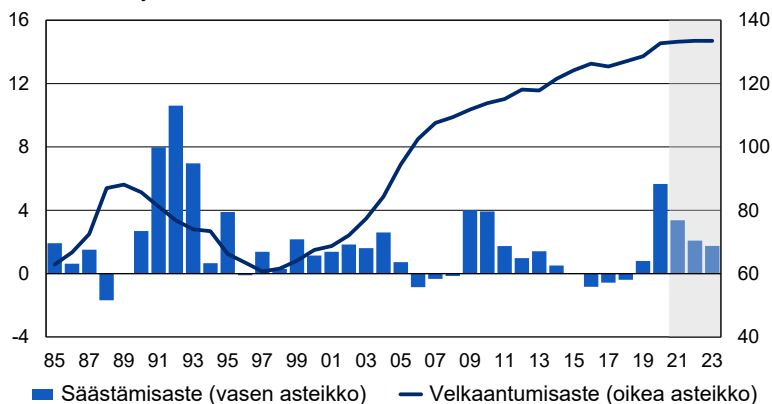
Puolikestävien tavaroiden kulutus sakkasi ennakoitua enemmän v. 2020, kun etätöihin jumiutuneet ihmiset eivät kokeneet tarvetta uusia vaatteitaan ja jalkineitaan. Patoutunut kysyntä purkautuu vähitellen puolikestävien tavaroiden kulutuksen kasvaessa 7 % v. 2021 ja 5 % v. 2022.

Lyhytikäisten tavaroiden kulutuksen kasvu hidastuu v. 2021 yhteen prosenttiin, kun rokotusten edetessä voimistuva palvelujen kulutus vähentää kotona tapahtuvaa ruoan ja sähkön kulutusta.

Yksityinen kulutus kokonaisuudessaan kasvaa 3,5 % v. 2021. Vuonna 2022 yksityisen kulutuksen arvioidaan kasvavan 2,8 % kulutuksen palautuessa covid-19-epidemiaa edeltäneelle tasolle. Kulutuksen kasvu hidastuu 1,6 prosenttiin v. 2023.



## Kotitalouksien säästäminen ja velkaantuminen osuus käytettävissä olevista tuloista, %

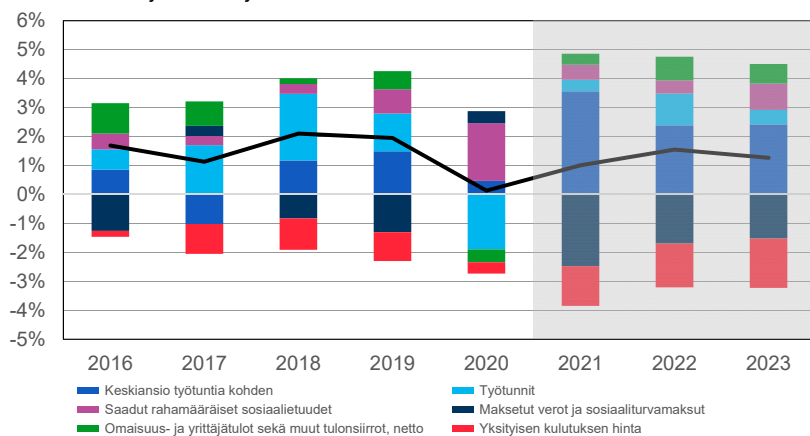


Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34170

Kotitalouksien säästämisaste nousi 5,7 prosenttiin v. 2020. Näin korkeaa säästämisastetta ei ole Suomessa nähty 1990-luvun laman jälkeen. Säästämisasteen ennustetaan laskevan nopeasti lähivuosina valtaosan säästöistä purkautuessa kulutukseen. Säästämisaste pysyy kuitenkin koko ennusteperiodin ajan positiivisena kulutuksen jäädessä käytettävissä olevia tuloja vähäisemmäksi.

## Kotitalouksien käytettävissä oleva reaalitytulo muutos ja osatekijöiden kasvuvaiikutukset, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

Kotitalouksien yhteenlaskettua ostovoimaa kuvaava käytettävissä oleva reaalitytulo on kasvanut vuosina 2016-2019 keskimäärin vajaan 2 % vuodessa. Maksetut verot ja sosiaalityturvamaksut sekä yksityisen kulutuksen hinta esitetään kuviossa miinusmerkkisinä, sillä niiden kasvu pienentää kotitalouksien käytettävissä olevaa reaalitytuloa.

Vuonna 2020 käytettävissä oleva reaalitytulo kasvoi ennakkolisten tietojen mukaan vain 0,1 %. Työtuntien väheneminen viime vuonna on seurausta covid-19-epidemian aiheuttamista laajoista lomautuksista ja irtisanomisista.

Olosuhteisiin nähden kotitalouksien ostovoima pysyi viime vuonna kuitenkin hämmästyttävän vakaana. Automaattiset vakauttajat, eli sosiaalitytuksien kasvu sekä maksettujen verojen ja sosiaalityturvamaksujen väheneminen, pystyivät suurelta osin kompensoimaan palkansaajakorvausten sekä omaisuus- ja yrittäjätulojen sukelluksen aiheuttaman ostovoiman heikkenemisen.

Kotitalouksien käytettävissä olevan reaalitytulon arvioidaan v. 2021 kasvavan noin prosentin työllisyystilanteen parantuessa ja keskiansioiden noustessa. Keskiansioiden nousua nopeuttavat työnantajan eläkevakuutusmaksualennuksen poistuminen ja työttömyysvakuutusmaksun nousu v. 2021.

## Taulukko 8. Kulutus

	2020	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	osuus, %	määrän muutos, prosenttia					
Yksityinen kulutus	100,0	1,8	0,7	-4,9	3,5	2,9	1,6
kotitaloudet	95,8	2,0	0,9	-4,9	3,5	2,9	1,6
kestokulutustavarat	8,1	4,4	3,6	1,5	6,3	2,1	3,9
puolikestävät kulutustavarat	7,1	2,3	3,3	-10,2	6,7	5,2	2,6
lyhytikäiset tavarat	29,1	0,2	-0,6	2,9	1,0	0,3	0,8
palvelut	51,5	2,5	1,3	-8,3	4,1	4,0	1,6
voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen kulutus	4,2	-1,2	-2,8	-5,1	3,5	2,9	1,8
Julkinen kulutus		1,8	2,0	2,3	2,3	0,0	-1,5
<b>Kulutus yhteensä</b>		<b>1,8</b>	<b>1,1</b>	<b>-2,7</b>	<b>3,1</b>	<b>2,0</b>	<b>0,6</b>
Kotitalouksien käytettävissä oleva tulo		3,2	3,0	0,5	2,4	3,1	3,0
Yksityisen kulutuksen hinta		1,1	1,0	0,4	1,4	1,5	1,7
Kotitalouksien käytettävissä oleva reaalitulo		2,1	2,0	0,1	1,0	1,5	1,3
		prosenttia					
Kulutuksen suhde bruttokansantuotteeseen (käypiin hintoihin)		75,9	75,6	75,1	75,5	75,2	74,5
Kotitalouksien säästämistä		-0,4	0,8	5,7	3,4	2,1	1,8
Kotitalouksien velkaantumista <sup>1</sup>		127,0	128,6	132,7	133,2	133,5	133,5

<sup>1</sup> Kotitalouksien velat vuoden lopussa suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin

### 1.3.2 Julkinen kulutus

Julkisen kulutuksen suurimmat erät koostuvat henkilöstökuluista sekä ostetuista tavaroista ja palveluista. Julkisesta kulutuksesta noin kaksi kolmasosaa koostuu paikallishallinnon kulutuksesta, neljännes valtion ja loput sosiaaliturvarahastojen kulutuksesta. Vuonna 2023 merkittävä osa kuntien ja kuntayhtymien kulutuksesta siirtyy hyvinvointialueille.

Julkinen kulutus kasvoi kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan 4,2 % v. 2020. Kulutusmenoja kasvattivat etenkin covid-19-epidemian tuomat suorat lisäkustannukset tarvikkeiden ja suojarusteiden hankinnasta sekä lisäpanostukset mm. koulutukseen. Lisäksi kulutusmenoja kasvatti epidemian ja rajoitustoimien aiheuttama myynti- ja maksutulojen notkahdus.

Julkisten kulutusmenojen kasvun arvioidaan kiihtyvän kuluvana vuonna. Covid-19-epidemia ja sen torjunta mm. testauksen ja rokotteiden avulla aiheuttavat merkittäviä kulueriä julkiseen talouteen. Lisäksi kriisin aikana muodostuneen palvelu- ja hoitovelan purkamisen arvioidaan aiheuttavan menopaineita epidemian helpottaessa.

Vuonna 2022 julkisten kulutusmenojen kasvu hidastuu covid-19-epidemian aiheuttamien lisämenojen väistyessä suurimmaksi osaksi. Julkisten kulutusmenojen arvon kasvu jatkuu kuitenkin myös vuosina 2022-2023, vaikka kulutuksen määrän kasvu pysähtyy v. 2022 ja supistuu v. 2023, kun covid-19-kriisistä seuranneet lisäpanostukset ja muut kertaluonteiset menolisäykset päättyvät.

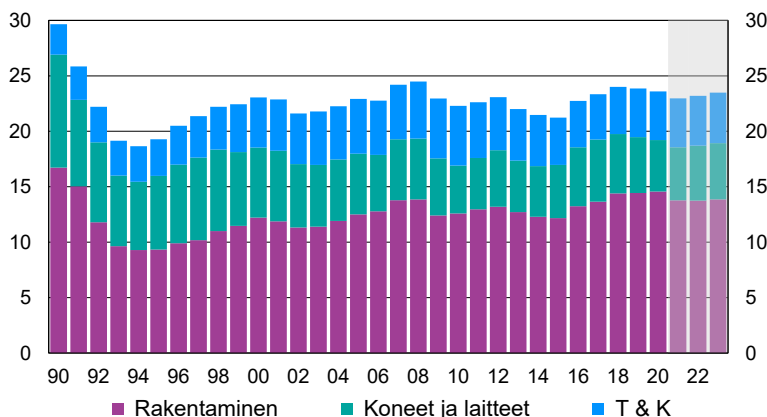
### 1.3.3 Yksityiset investoinnit

Vuonna 2020 yksityiset investoinnit laskivat 4,6 %. Yksityiset investoinnit laskevat 1,0 % vielä v. 2021 alkuvuoden heikkouden ja rakennusinvestointien vähenemisen takia. Myös asuinrakentaminen vähenee. Kone- ja laiteinvestoinneissa sen sijaan näkyy elpymisen merkkejä maailmantalouden parempien kasvunäkymien johdosta. Suomalaisen teollisuuden investointinäkymät ovat myös hyvät, ja ennustejaksolla käynnistyy muun muassa yksi metsäteollisuuden suurhankkeista. Lisäksi EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä saatava rahoitus vauhdittaa yksityisiä investointeja vuosina 2021–2023. Ennusteessa yksityiset investoinnit kasvavat 4,8 % v. 2022 ja 4,2 % v. 2023. Yksityisten investointien keskimääräinen kasvuvauhti on ennustejaksolla 2,7 %, ja niiden suhde BKT:hen nousee reiluun 19 prosenttiin v. 2023.

Yksityisten investointien kasvu on heikkoa vielä vuoden 2021 alkupuolella, mutta kasvu voimistuu vuoden loppua kohti. Uusien asuntojen rakentaminen vähenee kuitenkin kokonaisuudessaan v. 2021, sillä asuntoaloitukset jäävät aiempia vuosia matalammalle tasolle ja rakentamisen aloitusten ennakoitaan laskevan loppuvuotta kohti. Korjausrakentaminen taas kasvaa kohtuullisesti, sillä korjaustarpeita on edelleen paljon asuntokannan ikärakenteesta johtuen. Korjausrakentamista myös pyritään vauhdittamaan EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettavilla avustuksilla. Asuntoinvestoinnit kääntyvät taas kasvuun v. 2022. Ensi vuoden jälkeen asuntoaloitusten määrä palaa lähemmäs pitkän aikavälin keskiarvoa, ja asuntoinvestoinnit kasvavat 2,0 % v. 2023.

#### Investoinnit

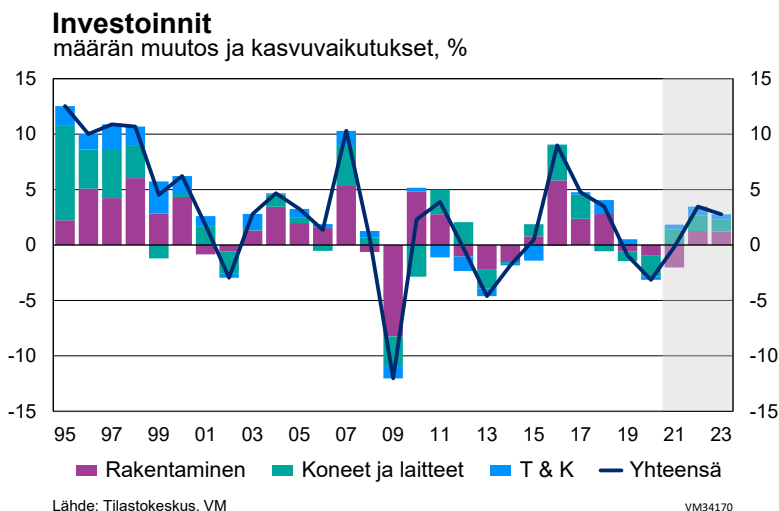
suhteessa BKT:hen, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

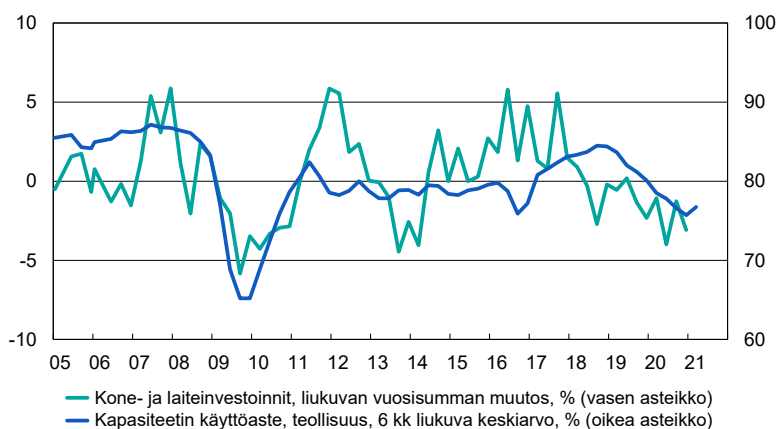
VM34170

Muut talonrakennusinvestoinnit vähenevät 3 % tänä vuonna, koska lupakehitys ja sitä myötä aloitustahti ovat olleet heikkoja. Teollisuuden toimitilarakentamisessa kuitenkin näkyy valonpilkahduksia, sillä EK:n investointitiedustelun mukaan teollisuuden investoinnit kokonaisuudessaan kasvavat selvästi tänä vuonna. Esimerkiksi Metsä Group aloittaa biotuotetehdashankkeensa Kemissä. Muiden talonrakennusinvestointien kasvu onkin 2,6 % v. 2022 ja sitä seuraavana vuonna 2,4 %. Maa- ja vesirakennusinvestoinnit vähenevät ennustejakson alussa, mutta kasvavat infrastruktuuri-investointien ansiosta vuosina 2022 ja 2023. Rakentamisen investoinnit kasvavat mm. energiainfrastruktuuria uudistettaessa vihreän siirtymän hengessä Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisesti.



Kone-, laite- ja kuljetusvälineinvestoinnit vähenivät 9,1 % v. 2020 ja kääntyivät seitsemän prosentin kasvuun v. 2021, kun liiketoimintaympäristö muuttuu vakaammaksi. Teollisuuden investoinnit vauhdittavat kone- ja laiteinvestointeja. Ennustejakson loppua kohti koneisiin ja laitteisiin investoidaan paljon Kemian biotuotetehtaassa. Teollisuudessa on vireillä myös muita suurhankesuunnitelmia ja niiden käynnistymistodennäköisyys kasvaa ennustejakson loppua kohti. Kone- ja laiteinvestoinnit kasvavat 6,6 % v. 2022 ja 5,0 % v. 2023. Tutkimus- ja kehitysinvestoinnit kasvavat koko ennustejakson. Myös niitä tuetaan avokätisesti muun muassa elpymis- ja palautumistukivälineestä.

### Investoinnit ja kapasiteetin käyttöaste



Lähde: Tilastokeskus, Elinkeinoelämän keskusliitto

VM34170

**Taulukko 9.** Kiinteät investoinnit pääomatavaratyypeittäin

	2020	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	osuus, %	määrän muutos, prosenttia					
Talorakennukset	52,9	5,7	-0,2	-2,0	-3,6	2,1	2,2
asuinrakennukset	29,9	4,5	-4,1	-2,0	-4,0	1,7	2,0
muut talorakennukset	23,0	7,4	5,5	-1,9	-3,0	2,6	2,4
Maa- ja vesirakennukset	8,8	0,0	-5,2	1,2	-1,5	2,2	1,3
Koneet ja laitteet	19,7	-2,3	-4,0	-9,1	7,0	6,6	5,0
T&K-investoinnit <sup>1</sup>	18,6	7,2	2,9	-1,7	2,5	4,3	2,5
<b>Yhteensä</b>	<b>100,0</b>	<b>3,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-3,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>3,5</b>	<b>2,8</b>
yksityiset	80,6	3,0	-1,6	-4,6	-1,0	4,8	4,2
julkiset	19,4	6,0	2,3	3,4	3,3	-2,0	-3,4
		prosenttia					
Investointien osuus bruttokansantuotteesta (käypiin hintoihin)							
Kiinteät investoinnit		24,0	23,9	23,6	23,0	23,2	23,5
yksityiset		19,7	19,5	19,0	18,3	18,8	19,3
julkiset		4,3	4,4	4,6	4,6	4,4	4,2

<sup>1</sup> Sisältää henkiset omaisuustuotteet ja kasvatettavat varat

### 1.3.4 Julkiset investoinnit

Kokonaisinvestoinneista noin 20 % on julkisia investointeja, joista runsas puolet koostuu paikallishallinnon ja vajaa puolet valtionhallinnon investoinneista. Sosiaaliturvarahastojen osuus on hyvin pieni. Vuodesta 2023 lähtien hyvinvointialueille siirtyy osa paikallishallinnon investoinneista, ollen n. 10 % kaikista julkisen kokonaisinvestoinneista. Julkisista investoinneista vajaa 30 % on maa- ja vesirakennusinvestointeja ja saman verran on muita rakennusinvestointeja. Tutkimus- ja kehittämisinvestointien osuus on runsas neljännes sekä koneiden ja laitteiden runsas 10 %.

Julkiset investoinnit ovat olleet viime vuosina korkealla tasolla, yli 4 % suhteessa BKT:hen. Suomen julkisten investointien BKT-suhde on huomattavasti suurempi kuin EU-maissa keskimäärin.

Pääministeri Marinin hallituksen käynnistämät elvytystoimet ja hallitusohjelman mukaiset toimet ovat nostaneet julkiset investoinnit korkealle tasolle ja kuluvana vuonna ne kasvavat vielä hieman lisää. Valtionhallinnon investointeja kasvattavat panostukset väylähankkeisiin sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan. Myös paikallishallinnon investoinnit ovat kasvaneet korkealle tasolle. Vuonna 2021 niiden odotetaan säilyttävän tasonsa sote-rakentamisen sekä kuntainfran siivittäminä. Julkisten investointien ripeä kasvu kääntyy maltilliseen laskuun v. 2022, mutta investoinnit ovat edelleen varsin korkealla tasolla.

Julkisten investointien arvioidaan kehittyvän alavireisesti ennustejakson lopussa. Vuonna 2023 valtion väylärahoitus vähenee ja paikallishallinnon investointeja pienentää sairaalarakentamisen hidastuminen.



## 1.4 Kotimainen tuotanto

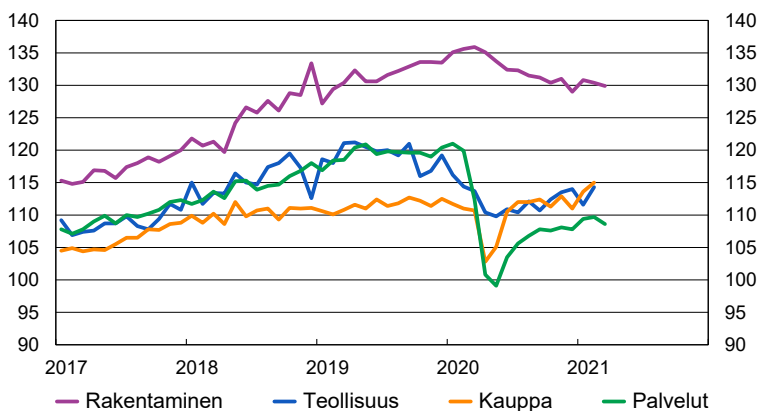
### 1.4.1 BKT

Suomen bruttokansantuote väheni viime vuonna 2,8 % covid-19-pandemian takia. Tuotannon arvonlisäys supistui tätä hieman vähemmän eli 2,7 %. Covid-19-pandemia vaikutti eniten palvelutuotantoon, jonka arvonlisäys laski 3 % edellisvuodesta. Majoitus- ja ravitsemistoiminta sekä liikenne vähenivät palveluiden toimialoista eniten. Julkinen palvelutuotanto supistui erittäin voimakkaasti viime vuoden toisella neljänneksellä ja piti koko vuoden tason 2 % edellisvuotta pienempänä.

Alkutuotantoa vähensivät poikkeuksellisen huono viljasato sekä alkuvuoden metsäteollisuuden lakko, joka aiheutti puun kysynnän laskun. Myös teollisuustuotanto supistui laaja-alaisesti. Rakentaminen supistui niin ikään, mutta muita päätoimialoja selvästi vähemmän. Yritysten liikevaihto kehittyi suhteellisen hyvin rakentamisessa toisin kuin muilla päätoimialoilla, joissa liikevaihto romahti viime keväänä. Onnistuneen raha- ja finanssipoliittisen elvytyksen vaikutuksesta talouden tuotanto kärsi paljon pelättyä vähemmän, sillä esimerkiksi konkurssien määrä jopa väheni viime vuonna edellisvuoteen verrattuna.

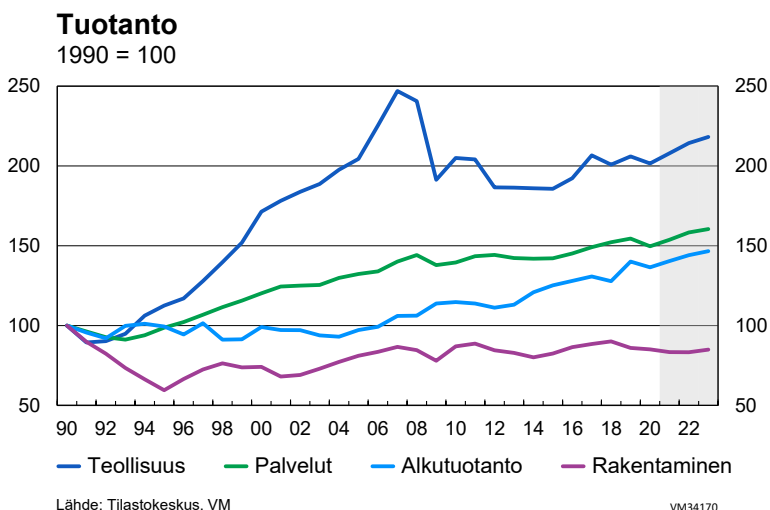
#### Päätoimialojen liikevaihdon kehitys

2015 = 100, kausitasoitettu



Lähde: Tilastokeskus

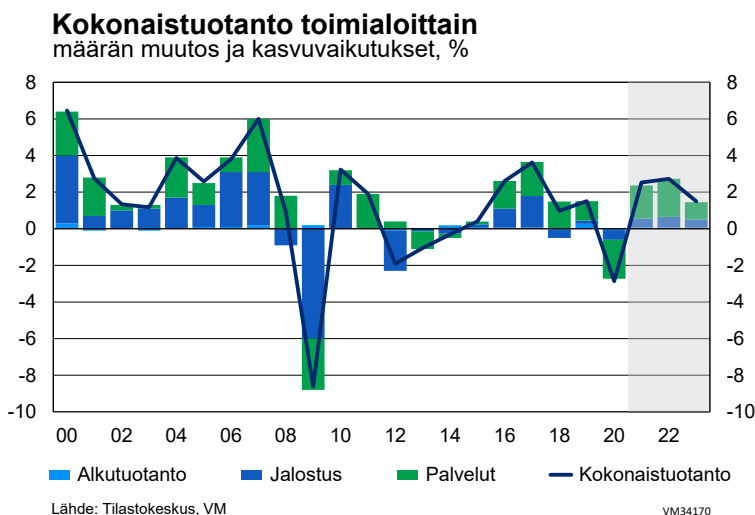
Lähtökohdat kuluvan vuoden talouskasvulle ovat alkuvuoden aikana muuttuneet osin paremmiksi ja osin heikommiksi verrattuna viime vuoden lopun tilanteeseen. Covid-19-epidemian paheneminen uuden virusmuunnoksen takia on tuonut uusia haasteita palveluiden kysyntään ja tarjontaan. Teollisuudessa osin vielä heikot tilastiedot viivästyttävät tuotannon toipumista. Yritysten suurimpana kasvun esteenä on edelleen riittämätön kysyntä. Tähän pyrkii vastaamaan myös EU:n elpymis- ja palautumistukiväline, jonka tavoitteena on tukea kysyntää ja investointeja laajamittaisesti. Suomen vientikysynnän arvioidaan kehittyvän vuosina 2022–2023 aiempaa ennustetta vahvemmin. Lisäksi toimialojen odotukset ovat aiempaa paremmat, joskin helmi-maaliskuussa odotuksiin tuli takapakkia. Suhdannebarometrin mukaan teollisuudessa odotukset ovat parantuneet edelleen. Rakentamisessa ja palveluissa odotukset ovat edelleen hieman heikkoja, mutta viimeisimmät tiedot ovat aiempaa myönteisempiä.



Teollisuustuotanto kasvoi jo viime vuoden lopulla. Heikoista odotuksista huolimatta rakennustuotannon supistuminen päättyi tilapäisesti vuoden 2020 viimeisen neljänneksen ajaksi. Palveluiden kasvuvauhti hidastui kuitenkin merkittävästi uudelleen viime vuoden lopulla.

Ennusteessa vuoden 2021 kolmas neljännes on talouden kiivainta kasvuaikaa, koska silloin arvioidaan mm. majoitus- ja ravitsemispalveluiden sekä liikennepalveluiden kysynnän lisääntyvän nopeasti. Vuoden 2021 kasvua laskee rakentamisen väheneminen, joskin ennustetta on nostettu edellisestä vahvan asuntorakentamisen takia. Maa- ja vesirakentamisen kehitys hidastuu tänä vuonna ja koko vuonna sen arvioidaan laskevan muutamalla prosentilla viime vuodesta. Vuonna 2021 BKT:n arvioidaan kasvavan 2,6 %.

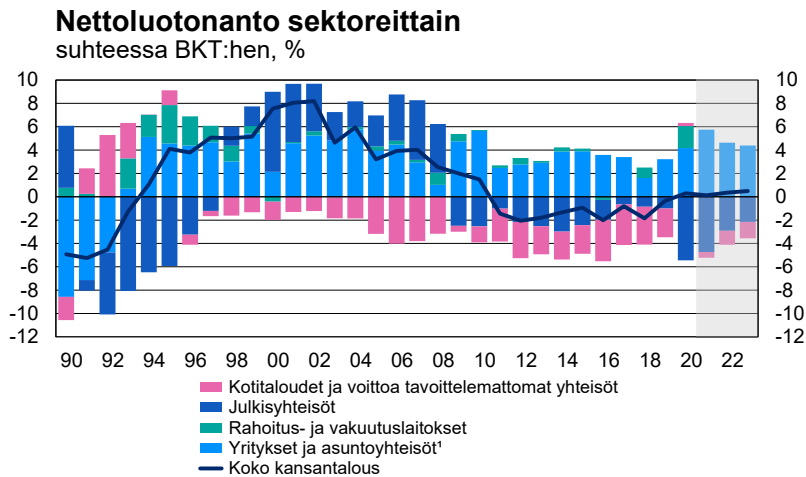
Vuoden 2021 talouden nopea kiihtyminen nostaa BKT:n tasoa niin paljon, että se tuo merkittävän kasvuperinnön vuodelle 2022. Lisäksi kasvava vientikysyntä, kotitalouksien kulutuksen kasvu sekä kotimaiset investoinnit nostavat talouskasvun 2,5 prosenttiin v. 2022. Vuoden 2022 BKT:n taso ylittää jo vuoden 2019 BKT:n tason. Vuonna 2023 talous palaa lähelle pitkän aikavälin keskimääräistä kasvuvauhtiaan samalla kun tuotantokuilu umpeutuu vähitellen.



Palvelut muodostavat 70 % Suomen koko talouden tuotannosta. Ne vaikuttivat eniten sekä vuoden 2020 talouden supistumiseen että siitä eteenpäin talouden kasvuun.

Talouden tuottavuus työtuntia kohden heikkeni viime vuonna prosentin verran, koska tuotannon arvo laski enemmän kuin työtunnit. Työllisiä kohden laskettuna tuottavuus aleni hieman tätä enemmän. Vuonna 2021 kansantalouden tuottavuus työtuntia kohden kasvaa noin 2 %, jonka jälkeen vuosikasvu hidastuu vähitellen prosenttiin v. 2023.

Toimintaylijäämä kasvoi heikoista odotuksista huolimatta viime vuonna. Lähivuosina sen kasvun arvioidaan kiihtyvän 4-5 prosenttiin. Suomen yksikkötyökustannukset nousevat keskimäärin noin 1,6 % vuosina 2021-2023.



1) Sisältää rahoitussektorin vuosina 2021-2023

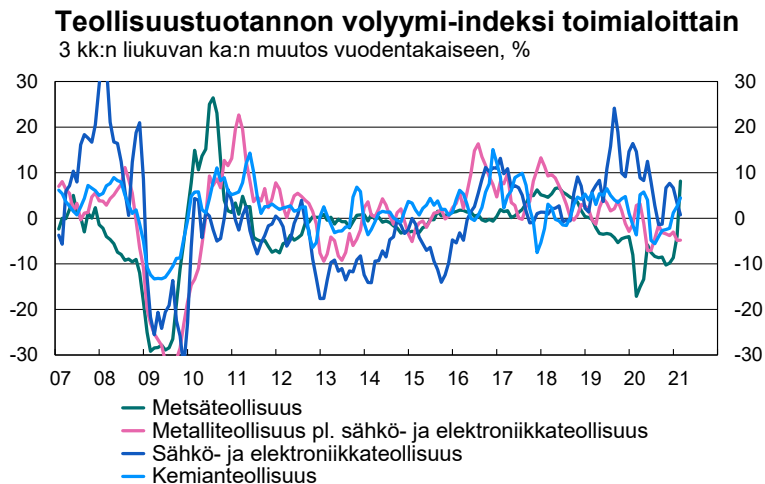
Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34170

## 1.4.2 Jalostus

Teollisuustuotanto on kasvanut vuoden 2020 kolmannesta neljänneksestä lähtien ja teollisuuden tuotanto väheni viime vuonna vain 2,2 %. Toimialojen välillä vaihtelut olivat kuitenkin huomattavia. Metsäteollisuus supistui yli 10 %, kun taas sähkö- ja elektroniikkateollisuus kasvoi lähes 7 %. Metsäteollisuutta laski erityisesti paperituotteiden voimakas kysynnän lasku sekä useampien paperikoneiden sulkeminen. Metalliteollisuus supistui yli 3 % ja kemianteollisuuden lasku jäi 1,4 prosenttiin. Myös energia-, vesi ja jätehuolto -toimiala supistui 1,3 % edellisvuodesta.

Teollisuustuotannon ennustetaan kasvavan 3,2 % v. 2021. Alkuvuosi jää hieman aiempia ennusteita vaatimattomammaksi, sillä teollisuuden uusien tilausten kolmen kuukauden liukuva arvo on edelleen noin 3 % pienempi kuin vuosi sitten vastaavana aikana. Teollisuuden päätoimialoista metalliteollisuuden tilaukset ovat heikoimmat, sen sijaan kemianteollisuudessa on voimakas kaksinumeroinen tilausten kasvu.



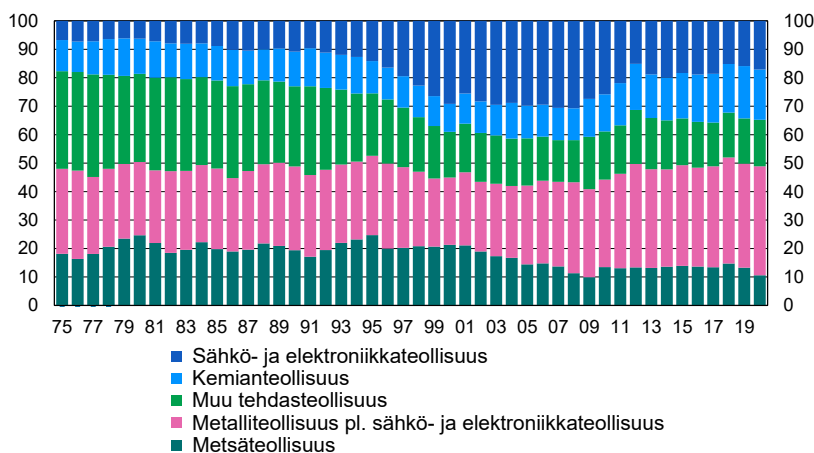
Lähde: Tilastokeskus

VM34170

Toimialojen omat odotukset ovat kääntyneet positiivisiksi ja teollisuuden kaikki päätoimialat – metsä, kemia ja metalli – odottivat tammikuun suhdannebarometrikyselyn mukaan kasvua koko alkuvuosipuoliskolle 2021. Metsä Group toteuttaa Ke-miin uuden biotuotetehtaan seuraavien vuosien aikana. Tämä uusi tehdas on Suomen suurin teollisuushanke kautta aikojen. Tehtaan tuotannon pitäisi alkaa suunnitelmien mukaan v. 2023.

Metalliteollisuus vastaa suurimmasta osasta teollisuuden arvonlisäyksestä. Kemianteollisuus on toiseksi suurin teollisuuden ala ja vastaa kooltaan noin puolta metalliteollisuudesta.

### Tehdasteollisuus toimialojen osuus arvonlisäyksestä, %



Lähde: Tilastokeskus

VM34170

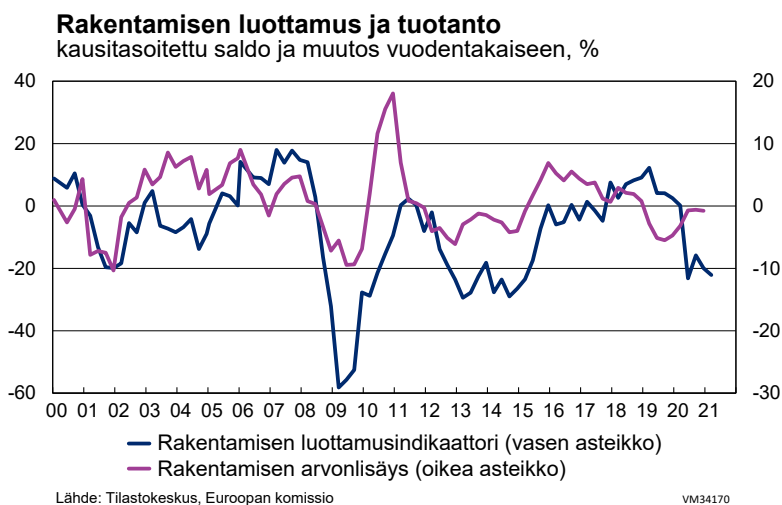
Tehdasteollisuuden kasvuvauhti kiihtyy edelleen v. 2022, kun Euroopan ja Yhdysvaltojen tuonnin ennustetaan lisäävän suomalaisten teollisuustuotteiden kysyntää. Suurin osa teollisuuden tuotannosta menee vientiin. Ennusteen viimeisenä vuonna teollisuuden tuotannon kasvuvauhti hidastuu ja lähestyy pitkän aikavälin keskiarvokasvuaan.

## Rakentaminen

Rakentaminen supistui viime vuonna vain reilun prosentin verran. Covid-19-epidemia vähensi korjausrakentamista, mutta uudisrakentamiseen se ei juurikaan vaikuttanut. Kaikkien rakennusten aloitukset kasvoivat 4 % viime vuonna edellisvuodesta. Asuntokauppa oli vilkasta ja asuntolainoja nostettiin edellisvuotta enemmän. Asuntojen aloitukset jopa kasvoivat edellisvuodesta ja nousivat 40 000 kappaleeseen. Tähän vaikutti myös se, että valtio elvytti nostamalla valtion tukemaa ARA-asuntotuotantoa. Myös infrarakentaminen kasvoi selvästi viime vuonna.

Rakennusalan odotukset kuluvaan vuoteen alkuvuosipuoliskosta ovat edelleen heikkoja ja ne heijastelevat rakennuslupien vähentynyttä määrää. Rakennuslupien vuosisumma oli viime vuoden lopussa 12 % edellisvuotta pienempi. Ennusteissa oletetut matalina pysyvät korot ylläpitävät niin omistusasujien kuin kiinteistösijoittajien kysyntää Suomen asuntomarkkinoilla. Viime vuosien voimakas vuokra-asuntotarjonnan lisääntyminen hillitsee kuitenkin vähitellen asuntoaloituksia. Vuonna 2021 asuntojen aloitusmäärän arvioidaan vähenevän viime vuodesta, mutta säilyvän yhä varsin korkeana, noin 36 000 asunnon tasolla. Vuonna 2022 asuntoaloitusten arvioidaan olevan noin 33 000 kappaletta ja v. 2023 aloitusten arvioidaan olevan noin 31 000 - 32 000.

Rakennustuotannosta noin puolet tulee korjaamisesta ja puolet uudisrakentamisesta. Korjaamisen kasvuvauhti jäi viime vuonna hyvin matalaksi ja tänä vuonna taloyhtiöiden korjaamisen arvioidaan lisääntyvän selvästi, kun covid-19-rokotukset saadaan toteutettua. Korjaamisen ennustetaan kasvavan kuluvana vuonna noin 1,5 % ja vuosina 2022-2023 noin 2 %.



Toimitilarakentaminen vähenee kuluvana vuonna. Uusia aloituksia tulee selvästi vähemmän, koska rakennuslupamäärissä on ollut voimakas laskusuunta. Toimisto- ja liiketilojen käyttöasteet ovat laskeneet covid-19-epidemian seurauksena. Vaikutus voi jäädä pidemmäksikin aikaa, kun etätöiden kiinnostavuus on lisääntynyt ja samalla kiinteistömenojen säästämismahdollisuudet on havaittu. Tästä huolimatta

toimitilojen rakentaminen jatkuu vilkkaana pääkaupunkiseudulla. Uusi Kemin biotuotetehdas tuo huomattavaa lisärakentamista Pohjois-Suomeen.

Maa- ja vesirakentamisen kasvu jäi odotuksista huolimatta kansantalouden tilinpidossa melko lieväksi, vaikka alan liikevaihdon ja myynnin kehitys osoittivat huomattavan voimakasta kasvua. Kuluvana vuonna maa- ja vesirakentaminen supistuu hieman, koska osa elvytyshankkeista on valmistunut ja koska väylänpidon tasokorotus viime vuodelta on nyt tuotannon pohjissa mukana. EU:n elvytyspaketti tuo kysyntää maa- ja vesirakentamiseen lähivuosina.

Vuonna 2021 koko rakentaminen vähenee vajaat kaksi prosenttia. Erityisesti julkisten palvelurakennusten pitkä ja korkein kasvuperiodi näyttäisi jäävän historiaan. Vuonna 2022 rakentaminen kääntyy kasvuun, vaikka vuositasolla jäädään vielä vuoden 2021 tasolle. Vuonna 2023 kasvuvauhti on hieman pitkän aikavälin kasvua nopeampaa.

### 1.4.3 Palvelut

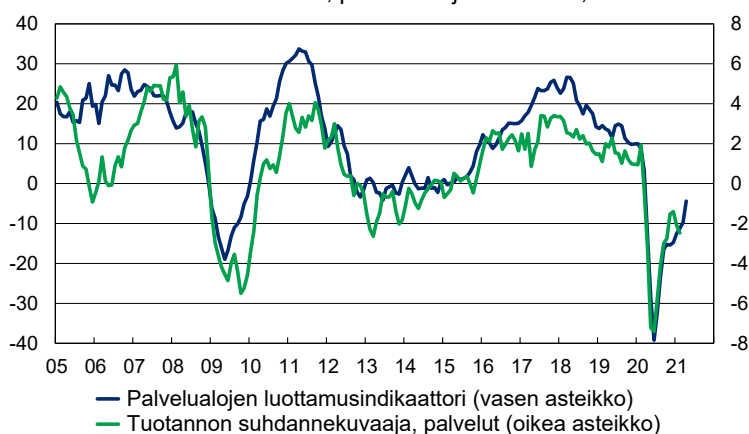
Palvelutuotanto supistui viime vuonna sekä yksityisillä että julkisilla toimialoilla. Majoitus- ja ravitsemispalvelut supistuivat lähes puoleen viime vuonna edellisvuoden tasoltaan. Liikenne väheni 20 % ja muut palvelut supistuivat yli 10 % viime vuonna. Toisaalta informaatio- ja viestintäpalvelut kasvoivat 2 % viime vuonna, niin ikään rahoitus- ja vakuutustoiminta sekä kiinteistöala kasvoivat hieman. Vähittäiskauppa on menestynyt muuta palvelusektoria ja erikoiskauppaa selvästi paremmin.

Suhdannebarometrin mukaan palvelualat odottavat kasvua vasta toisella neljänneksellä. Poikkeuksen tekevät rahoitus- ja vakuutuspalvelut sekä informaatio ja viestintä, jotka odottavat kasvua koko alkuvuosipuoliskolle. Palvelujen luottamusindikaattori on seurannut hyvin palvelujen suhdannekuvaajan kehitystä.



**Palvelutuotanto**

muutos vuodentakaiseen, prosenttia ja saldoluku, 3 kk



Lähde: Tilastokeskus, Euroopan komissio

VM34170

Teollisuuden tuotannon nousu sekä kotitalouksien kulutuksen kasvu tuovat kasvua myös palveluihin. Samoin vientikysynnän vahvistuminen näkyy liike-elämän palveluiden kysynnän kasvuna. Kuluvalle vuodelle palvelutuotannon kasvuennuste on 2,6 %. Vuonna 2022 kasvu hidastuu, mutta kasvuperinnön takia vuosikasvuksi tulee 3 %. Osa majoituspalveluiden ja liikenteen kasvusta tulee vasta viiveellä ja leventää kasvupiikkiä. Vuonna 2023 kasvu hidastuu ja palaa lähelle pitkän aikavälin keskimääräistä tasoaan.

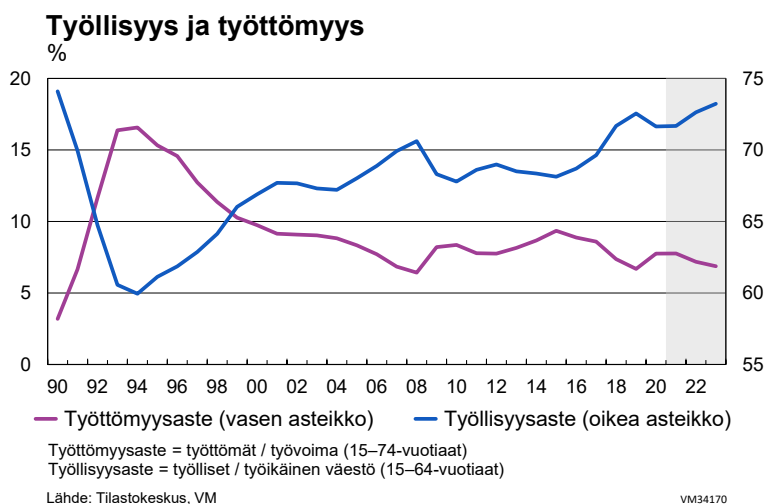
**Taulukko 10.** Tuotanto toimialoittain

	2020	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	osuus, % <sup>1</sup>	määrän muutos, prosenttia					
Teollisuus	19,3	-2,8	2,6	-2,2	3,2	3,0	1,8
Rakentaminen	8,0	1,9	-4,5	-1,3	-1,8	0,0	1,9
Maa- ja metsätalous	2,8	-2,3	9,6	-2,5	2,9	2,6	1,7
Teollisuus ja rakentaminen	27,2	-1,6	0,7	-1,9	1,8	2,1	1,9
Palvelut	69,9	2,1	1,5	-3,0	2,6	3,0	1,4
<b>Tuotanto yhteensä perushintaan</b>	<b>100,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,5</b>	<b>-2,7</b>	<b>2,4</b>	<b>2,7</b>	<b>1,5</b>
Bruttokansantuote markkinahintaan		1,3	1,3	-2,8	2,6	2,5	1,5
Kansantalouden työn tuottavuus		-1,3	0,2	-0,8	2,0	1,6	1,0

<sup>1</sup> Osuus käypähintaisesta tuotannosta perushintaan

## 1.5 Työvoima

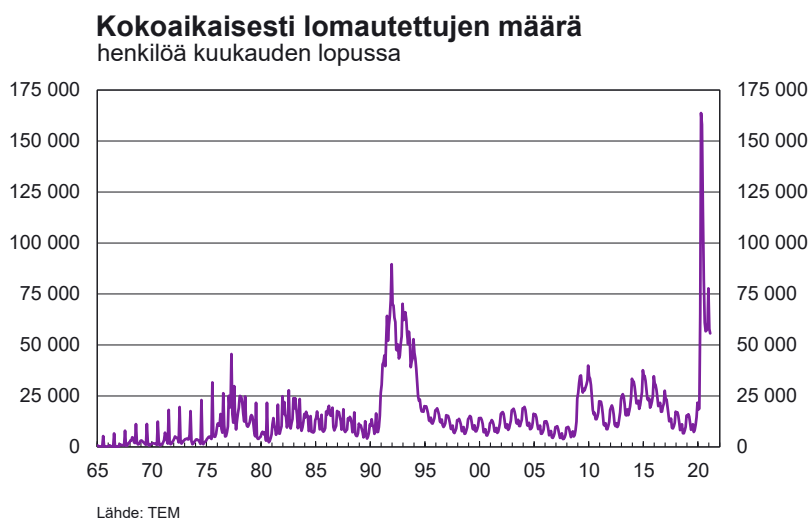
Työllisyys heikentyi viime vuonna varsin selvästi. Neljä vuotta kestänyt työllisyyden kasvu loppui ja työllisyysaste laski prosenttiyksikön 71,6 prosenttiin. Työllisten määrä oli 38 000 pienempi kuin edellisenä vuonna. Työllisistä palkansaajien määrä väheni 1,4 % ja yrittäjien määrä 1,9 %. Palkansaajista jatkuvaa kokoaikatyötä tekevien määrä lisääntyi, mutta osa-aikatyötä ja määräaikaista työtä tekevien määrät lasivat. Työllisten supistumisen lisäksi enemmän työtä haluavien alityöllisten määrä lisääntyi 45 000 hengellä ja työnhausta luopuneiden piilotyöttömien määrä lisääntyi 25 000 hengellä. Tehdyn työn eli työtuntien määrä supistui 1,9 %. Suurinta työllisyyden lasku oli majoitus- ja ravitsemistoiminnan, vähittäiskaupan sekä sosiaalihuollon palvelualoilla. Työllisyys lisääntyi etenkin energiahuollossa ja eräillä liike-elämän palvelualoilla sekä julkisessa hallinnossa.



Tautitilanteen kiristyminen alkuvuonna rajoittaa työvoiman kysyntää varsinkin palvelualoilla. Lisäksi rakentamisen supistuminen rajoittaa jalostuksen työllisyyttä. Epävarmasta taloustilanteesta johtuen työmarkkinat eivät vielä vedä työvoimaa ja työvoiman ulkopuolella olevien määrä lisääntyi viime vuonna 1,1 %. Työvoiman kysyntä laski yhä alkuvuonna 2021, eikä selviä merkkejä käänteestä parempaan ole vielä näkyvissä. Yritysten henkilökuntaodotukset ovat elinkeinoelämän luottamuskyselyjen mukaan kohentuneet talven aikana teollisuudessa. Palvelualoilla ja

rakentamisessa työllistämisaikeet ovat selvästi keskimääräistä vaatimattomammat. Työtilaisuuksia on kuitenkin yhä tarjolla. Avoimia työpaikkoja oli neljännellä vuosineljänneksellä 33 400, vain hieman viime vuotta vähemmän.

Yritykset sopeuttivat viime vuonna työvoimakustannuksiaan irtisanomisten lisäksi lomautuksilla. Lomautettuja oli erityisen runsaasti palvelualoilla. Lomautettujen määrä väheni ennätystasolta kesällä nopeasti, mutta syksyllä lomautettujen määrä vakiintui lähes 60 000 henkilön tasolle ja tammi-helmikuussa 2021 alkaneiden lomautusjaksojen määrä on ollut viime vuotta suurempi, toisin kuin alkaneiden työttömyysjaksojen.



Tautitapausten lisääntymisen seurauksena käyttöönotetut uudet rajoitustoimet vähentävät etenkin palvelujen tarjontaa sekä kysyntää ja kääntävät työllisyyden uudelleen laskuun. Kun tauti saadaan hallintaan, talouden elpyminen lisää myös työvoiman kysyntää. Työllisyyden kasvu voi olla nopeakin. Alkuvuoden laskun johdosta työllisyyden ennakoituaan lisääntyvän tänä vuonna vain 0,1 %. Työllisyysaste nousee työikäisten määrän vähentyessä 71,7 prosenttiin.

Talouden elpyminen voimistuu vuosina 2022 ja 2023, varsinkin palvelutoimialoilla. Työllisten määrän ennustetaan lisääntyvän v. 2022 runsaan prosentin. Kasvu hidastuu talouden aktiviteetin myötä v. 2023. Työllisten määrä ylittää vuoden 2019 tason vasta v. 2023 ja työllisyysaste nousee runsaaseen 73 prosenttiin v. 2023.

Työllisyyden lasku viime vuonna johti työttömyyden selvään nousuun. Työttömiä oli Tilastokeskuksen mukaan 29 000 enemmän kuin edellisenä vuonna ja työttömyysaste nousi 7,8 prosenttiin. Varsinkin nuorten miesten ja naisten työttömyys lisääntyi. Lisäksi vain pieni osa lomautetuista tilastoitui työttömiksi ja työvoiman ulkopuoliksi luettavien työnhausta luopuneiden piilotyöttömien määrä lisääntyi lähes yhtä paljon kuin työttömien määrä. Suhdannetyöttömyyden lisäksi TEM:n rekisteritietojen mukaan myös rakennetyöttömyys lisääntyi varsin selvästi. Etenkin pitkäaikaisyöttömyys on nousussa.

Työttömien määrä on trendin mukaan kääntynyt hienoiseen nousuun ja nousu uhkaa jatkua tautiepidemian pahennuttua keväällä. Irtisanomiset ja lomautukset lisääntyvät epävarmuuden, rajoitustoimien sekä konkurssien seurauksena. Työttömyys ei vähene v. 2021, sillä talouden selvempi toipuminen on siirtymässä vuoden toiselle puoliskolle ja etenkin työvoimavaltaisen palvelualojen toipuminen on vahvempaa vasta ensi vuonna. Selvemmin työttömyys laskee vuosina 2022 ja 2023, kun talous toipuu epidemiasta ja rajoitustoimista. Vuonna 2023 työttömyysaste laskee alle 7 prosenttiin, mikä on vielä hieman enemmän kuin komission yhteisellä menetelmällä estimoitu rakenteellisen työttömyyden taso Suomessa.

**Taulukko 11.** Työvoimatase

	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
<b>1000 henkeä keskimäärin vuodessa</b>						
Työikäinen väestö, 15–74-vuotiaat	4124	4128	4133	4133	4123	4111
muutos	10	4	5	0	-10	-12
Työikäinen väestö, 15–64-vuotiaat	3439	3428	3421	3421	3416	3410
muutos	-12	-11	-7	0	-5	-6
Työlliset (15–74-vuotiaat)	2540	2566	2528	2530	2559	2575
siitä 15–64-vuotiaat	2465	2487	2451	2452	2481	2497
Työttömät (15–74-vuotiaat)	202	184	213	213	198	190
<b>prosenttia</b>						
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat)	71,7	72,5	71,6	71,7	72,6	73,2
Työttömyysaste (15–74-vuotiaat)	7,4	6,7	7,8	7,8	7,2	6,9
<b>1000 henkeä vuoden aikana</b>						
Maahanmuutto, netto	16	18	19	17	17	17

## 1.6 Tulot, kustannukset ja hinnat

### 1.6.1 Palkat

Nimellispalkkojen nousuvauhti hidastui v. 2020 1,8 prosenttiin vuoden 2019 2,1 prosentista. Hidastuminen johtui pienemmistä sopimuskorotuksista, sillä palkkaliukumien määrä suureni. Erittäin poikkeuksellisesta vuodesta huolimatta yritykset maksoivat viime vuonna enemmän tulospalkkioita kuin edellisellä vuonna. Julkisen sektorin ansioiden nousu oli hieman yksityistä sektoria nopeampaa, johon vaikutti lomarahaleikkausten loppuminen kesän 2019 jälkeen. Teollisuudessa sekä kaupan, rahoituksen ja vakuutuksen toimialoilla nimellispalkkojen nousuvauhti nopeutui hieman. Sen sijaan monella palvelualalla palkkojen nousuvauhti hidastui, erityisen selvästi koulutuksessa sekä terveys- ja sosiaalipalveluissa. Reaalipalkkojen nousuvauhti nopeutui 1,5 prosenttiin, sillä inflaatio hidastui runsaat puoli prosenttiyksikköä edellisestä vuodesta.

Vuoden 2021 ensimmäisellä puoliskolla sopimuspalkkoja korotetaan hyvin monella toimialalla. Tälle vuodelle on sovittu noin 0,5 prosenttiyksikköä vuotta 2020 suurempia sopimuskorotuksia yksityiselle ja julkiselle sektorille. Koheneva taloudellinen toimeliaisuus ja sen myötä työllisyyden paraneminen nostanevat palkkaliukumia. Nimellisansioiden nousuvauhti olisi v. 2021 siten 2,7 %. Sopimuskorotuksista ensi vuodelle ei ole sovittu, sillä useat työehtosopimukset päättyvät tänä vuonna tai alkuvuonna 2022. Ennusteissa on oletettu, että vuosien 2022 ja 2023 ansioiden nousu kytkeytyy ennustettuun, hidastuvaan tuottavuuden kasvuun. Sopimuskorotukset eivät täten suurensi vuodesta 2021, jolloin nimellisansiot lisääntyisivät 2,5 % vuosina 2022 ja 2023.

Palkkasumma supistui viime vuonna vain 0,4 %, vaikka työllisyys heikkeni 1,5 % ja nimellisansioiden nousuvauhti hidastui. Osaltaan tämän taustalla ovat irtisanomiset ja lomautukset, jotka kohdistuivat nuoriin ikäluokkiin ja palkkatasoltaan keskimääräistä matalampiin palkansaajiin. Palkkasumman kehitykseen vaikuttaa nimellisansioiden lisäksi työllisyyden kehitys. Koska työllisyys ei juuri muutu viime vuodesta, palkkasumman kasvu tänä vuonna perustuu pitkälti nimellisansioiden kehitykseen ja palkkasumman ennakoidaan lisääntyvän 3 %. Vaikka ansioiden nousu hidastuu, työllisyyden kasvu nopeuttaa palkkasumman nousua vuosina 2022 ja 2023, jolloin palkkasumman odotetaan lisääntyvän runsaat 3 % vuosittain.

**Taulukko 12.** Palkansaajien ansiotasoindeksi ja työkustannukset tuoteyksikköä kohti

	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	muutos, prosenttia					
Sopimuspalkkaindeksi	1,2	2,0	1,3	2,0	1,8	1,8
Palkkojen liukuminen yms. tekijät	0,5	0,1	0,5	0,7	0,7	0,7
<b>Ansiotasoindeksi</b>	<b>1,7</b>	<b>2,1</b>	<b>1,8</b>	<b>2,7</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>
Reaalinen ansiotaso <sup>1</sup>	0,6	1,1	1,5	1,3	0,9	0,8
Keskiansiot <sup>2</sup>	2,2	2,0	1,1	2,6	2,6	2,6
Työkustannukset tuoteyksikköä kohti koko kansantaloudessa <sup>3</sup>	2,9	1,5	1,2	2,0	1,1	1,7

<sup>1</sup> Ansiotasoindeksi jaettuna kuluttajahintaindeksillä.

<sup>2</sup> Laskettu jakamalla koko kansantalouden palkkasumma palkansaajien tehdyillä työtunneilla. Lukuihin vaikuttavat kansantalouden rakennemuutokset.

<sup>3</sup> Palkansaajakorvaukset jaettuna bruttoarvonlisäyksen volyymilla perushintaan.

## 1.6.2 Kuluttajahinnat

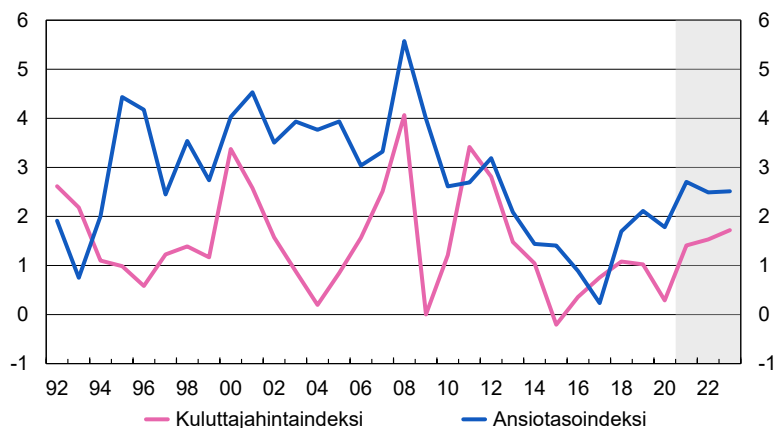
Kuluttajahintaindeksin vuosimuutos on noussut lähes 1 % vuoden 2021 ensimmäisten kuukausien aikana. Energian hinta on kääntynyt jo nousuun ja sen inflaatiota hidastanut vaikutus on poistunut. Palveluiden hintojen nousu on kiihtynyt, mutta palveluinflaatio on pysynyt edelleen keskimääräistä hitaampana. Elintarvikkeiden hintojen nousu on hidastunut ja tuoreruuan hinnat jopa laskeneet alkuvuonna.

Vuonna 2021 kansallisella kuluttajahintaindeksillä mitattuna inflaatioksi ennustetaan 1,4 %. Öljyn hinnan nousu kääntää energian hinnan selvään kasvuun vuoden aikana. Palveluiden hintojen nousu kiihtyy vähitellen edelleen. Myös pohjainflaatio pysyy selvästi positiivisena.

Kysynnän heikkous sekä yleinen epävarmuus pitää inflaatiota hitaana myös vuoden 2021 alkupuolella. Talouskasvun palautuessa myös kuluttajahinnat kääntyvät maltilliseen nousuun. Palkkojen nousu välittyy selvemmin palveluiden hintoihin ja sieltä kuluttajahintoihin. Vuosina 2022 ja 2023 kansallisen kuluttajahintaindeksin odotetaan nousevan 1,5 % ja 1,7 %.

## Kuluttajahinta- ja ansiotasoindeksi

muutos vuodentakaiseen, %

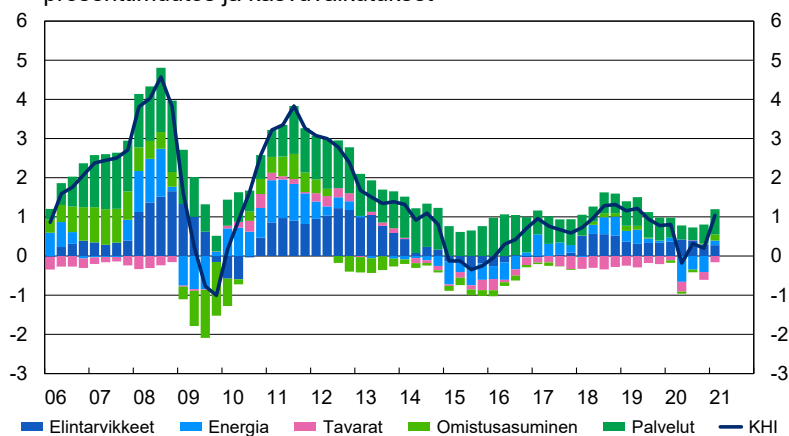


Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34170

## Kuluttajahintaindeksi

prosenttimuutos ja kasvuvaiikutukset



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34170

**Taulukko 13.** Hintaindeksejä

	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	muutos, prosenttia					
Vientihinnat <sup>1</sup>	4,2	-0,3	-4,6	1,8	1,8	1,6
Tuontihinnat <sup>1</sup>	3,5	0,4	-5,3	1,9	1,9	1,7
Kuluttajahintaindeksi	1,1	1,0	0,3	1,4	1,5	1,7
Yhdenmukaistettu kuluttajahintaindeksi	1,2	1,1	0,4	1,5	1,7	1,9
Verollinen kotimarkkinoiden perushintaindeksi	4,7	1,0	-3,3	2,7	1,9	2,2
Rakennuskustannusindeksi	2,2	1,0	-0,2	1,7	1,8	2,1

<sup>1</sup> Kansantalouden tilinpidon mukaan



## 2 Julkinen talous

### 2.1 Julkisyhteisöt yhteensä

Julkisen talouden alijäämä kasvoi viime vuonna mittavaksi covid-19-epidemian vuoksi. Julkista taloutta heikensivät talouden taantuma sekä monet epidemian vuoksi toteutetut tukitoimet. Talous elpyy kuluvana vuonna, mutta julkisen talouden alijäämä pysyy mittavana. Päätösperäinen finanssipolitiikka on kuluvana vuonna taloudellista aktiviteettia ylläpitävää. Lähivuosien talouskasvu vahvistaa julkista taloutta, mutta julkinen talous jää kriisiä edeltänyttä aikaa alijäämäisemmäksi. Julkisessa taloudessa vallitsee rakenteellinen menojen ja tulojen välinen epätasapaino.

Julkinen velka kasvoi vuoden 2020 aikana. Velka suhteessa bruttokansantuotteen nousi lähes 10 prosenttiyksikköä korkeammalle tasolle kuin ennen kriisiä. Vaikka velkasuhteen kasvu hidastuu tulevina vuosina, velkasuhde nousee yli 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä. Julkinen velkasuhde on jäämässä huomattavasti korkeammalle tasolle kuin ennen kriisiä.

Julkisen talouden ennuste sisältää elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) panostukset. Menolisäykset ovat julkisen talouden rahoitusaseman kannalta neutraaleja, sillä ennusteessa on oletettu menoja vastaavat tulot. Toimia kohdistuu eniten vuosille 2022-2023. RRF:ää on kuvattu tarkemmin sivun 22 kehikossa sekä toukokuussa julkaistavassa Suomen kansallisessa elpymis- ja palautumissuunnitelmassa (RRP).

Valtionhallinto on kantanut suurimman osan virusepidemian vuoksi päätettyjen tukitoimien kustannuksista. Valtiovalta on tukenut kuntia ja sosiaaliturvarahastoja epidemiasta koituvien haittojen lieventämiseksi. Valtionhallinto olikin viime vuonna julkisen talouden alasektoreista kaikkein alijäämäisin. Valtion toteuttama aktiivinen finanssipolitiikka elvytti taloutta viime vuonna ja ylläpitää taloudellista aktiviteettia myös tänä vuonna. Finanssipolitiikan mitoitusta on kuvattu tarkemmin sivun x kehikossa. Valtionhallinnon alijäämä pienenee hieman talouskasvun siivittämänä, mutta jää kuitenkin suureksi.

Paikallishallinnon rahoitusasema kääntyi ylijäämäiseksi viime vuonna. Tämä johtui pitkälti valtion mittavista tukitoimista sekä osaltaan syntyneistä säästöistä. Ensi vuonna paikallishallinnon alijäämä kasvaa jälleen. Vuonna 2023 Suomen julkis-yhteisöjen rakenne muuttuu, kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestäminen siirretään kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle. Tämä helpottaa kuntien rakenteellisia väestön ikääntymisestä johtuvia menopaineita. Hyvinvointialueet aloittavat toimintansa lievästi alijäämäisenä. Alijäämä johtuu mittavista investoinneista.

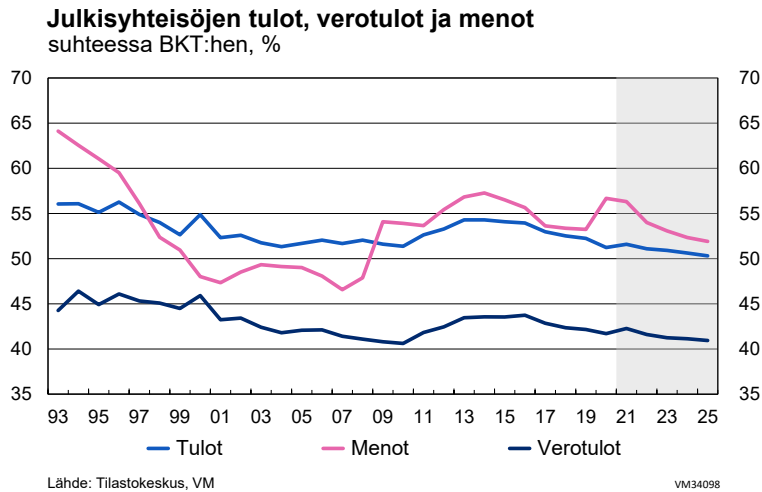
Työeläkelaitosten ylijäämä supistui viime vuonna merkittävästi väliaikaisen työeläkemaksun alennuksen sekä pienentyneiden maksu- ja omaisuustulojen vuoksi. Työeläkelaitosten rahoitusasema kohenee, mutta ylijäämä jää tulevina vuosina melko maltilliseksi, kun eläkemenojen kasvu jatkuu ja hyvin alhainen korkotasoo hidastaa työeläkelaitosten omaisuustulojen kasvua.

Muut sosiaaliturvarahastot kääntyivät alijäämäiseksi viime vuonna. Rahoitusasemaa heikensivät runsaat lomautukset, työttömyyden lisääntyminen ja työttömyysturvaan tehdyt väliaikaiset laajennukset. Muiden sosiaaliturvarahastojen tilannetta helpottaa tänä vuonna työttömyysvakuutusmaksun korottaminen sekä lomautettujen määrän aleneminen. Myöhemmin ennustejaksolla myös työttömyys alenee, mikä vahvistaa muita sosiaaliturvarahastoja.

Julkisyhteisöjen menoaste eli menojen suhde BKT:hen nousi viime vuonna nopeasti. Menoaste alenee ennustejaksolla, kun määräaikaisten tukitoimien päättyvät ja työttömyyteen liittyvät menot pienenevät. Veroaste eli verojen ja veroluonteisten maksujen suhde BKT:hen laski viime vuonna ja veroaste nousee taas kuluvana vuonna, kun verotulot kasvavat taantumasta toivuttaessa nopeampaa kuin BKT. Ennustejaksolle sisältyy niin veronkorotuksia kuin myös veronalennuksia, mutta etenkin välilliset verot kasvavat BKT:ta hitaammin, joten veroaste alenee.

Julkisen talouden merkittävimmät riskit linkittyvät edelleen yleiseen talouskehitykseen. Epidemian uudet aallot sekä mahdollisesti jälleen kiristettävät sulkutoimet voivat hidastaa talouden toipumista ja heikentää julkista taloutta niin hidastuneen talouskasvun kuin myös mahdollisten uusien tukitoimien myötä.

Julkisen talouden ehdolliset vastuut ja erityisesti takausten huomattava kasvu muodostavat riskin julkiseen talouteen. Takausvastuiden keskittyminen tietyille toimialoille ja yrityksille lisää takausvastuisiin liittyviä riskejä. Takausvaltuuksia on myös kasvatettu v. 2020 osana yrityksille kohdistettuja tukitoimia. Vastuiden mittava laukeaminen kasvattaisi julkisia menoja ja nopeuttaisi entisestään velkasuhteen kasvua.



**Taulukko 14.** Julkisyhteisöt<sup>1</sup>

	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	miljardia euroa					
Välittömät verot	37,4	38,4	37,7	39,2	40,6	41,5
Tuotannon ja tuonnin verot	33,0	33,6	32,9	34,5	35,0	35,7
Sosiaalivakuutusmaksut	27,9	28,6	27,6	30,1	31,0	32,2
Verot ja sosiaalivakuutusmaksut yhteensä <sup>2</sup>	99,0	101,3	99,0	104,7	107,5	110,2
Muut tulot <sup>3</sup>	24,4	25,0	23,4	24,0	25,3	26,7
siitä korkotulot	1,7	1,6	1,4	1,2	1,4	1,4
<b>Tulot yhteensä</b>	<b>122,7</b>	<b>125,5</b>	<b>121,7</b>	<b>127,8</b>	<b>132,0</b>	<b>136,0</b>
Kulutusmenot	53,5	55,8	58,1	61,0	62,3	62,8
Tukipalkkiot	2,6	2,6	4,2	4,1	2,8	2,9
Sosiaalieläkelaumat ja -avustukset	43,0	43,8	46,3	46,9	47,5	48,6
Muut tulonsiirrot	5,6	5,7	6,6	6,6	6,6	6,6
Tukipalkkiot ja tulonsiirrot yhteensä	51,2	52,1	57,1	57,6	56,9	58,1
Pääomamenot <sup>4</sup>	10,3	10,9	11,1	12,8	12,2	12,1
Muut menot	9,8	9,1	8,3	8,2	8,1	8,7
siitä korkomenot	2,1	2,0	1,6	1,2	1,0	0,9
<b>Menot yhteensä</b>	<b>124,7</b>	<b>127,9</b>	<b>134,6</b>	<b>139,6</b>	<b>139,5</b>	<b>141,7</b>
Nettoluotonanto (+)/nettoluotonotto (-)	-2,0	-2,4	-12,9	-11,7	-7,5	-5,8
Valtionhallinto	-2,9	-2,7	-13,4	-12,4	-7,4	-6,0
Paikallishallinto	-2,0	-3,0	0,2	-0,8	-2,0	-1,5
Hyvinvointialueet						-0,6
Työeläkelaitokset	2,4	2,7	0,4	1,5	2,0	2,1
Muut sosiaaliturvarahastot	0,6	0,6	-0,2	-0,0	-0,0	0,3
Perusjäämä <sup>5</sup>	0,1	-0,4	-11,3	-10,5	-6,5	-4,9

<sup>1</sup> Kansantalouden tilinpidon mukaan<sup>2</sup> Sisältää pääomaverot<sup>3</sup> Ml. pääomansiirrot ja pääoman kuluminen<sup>4</sup> Pääoman bruttomuodostus ja pääomansiirrot<sup>5</sup> Nettoluotonanto ilman bruttokorkomenoja

**Taulukko 15.** Julkisen talouden keskeisiä tunnuslukuja

	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	suhteessa bruttokansantuotteeseen, prosenttia					
Verot ja sosiaaliturvamaksut	42,4	42,2	41,7	42,3	41,6	41,2
Julkisyhteisöjen menot <sup>1</sup>	53,4	53,2	56,7	56,3	54,0	53,1
Nettoluotonanto	-0,9	-1,0	-5,4	-4,7	-2,9	-2,2
Valtionhallinto	-1,3	-1,1	-5,6	-5,0	-2,9	-2,3
Paikallishallinto	-0,9	-1,3	0,1	-0,3	-0,8	-0,6
Hyvinvointialueet						-0,2
Työeläkelaitokset	1,0	1,1	0,2	0,6	0,8	0,8
Muut sosiaaliturvarahastot	0,2	0,3	-0,1	-0,0	-0,0	0,1
Perusjäämä <sup>2</sup>	0,0	-0,2	-4,8	-4,2	-2,5	-1,8
Julkisyhteisöjen velka	59,7	59,5	69,2	71,6	72,4	73,9
Valtionvelka	44,9	44,3	52,6	55,3	56,1	57,6
Julkisyhteisöjen työllisyys, 1000 henkeä	634	653	656	657	667	660
Valtionhallinto	135	138	140	140	140	140
Paikallishallinto	486	502	503	505	514	259
Hyvinvointialueet						248
Sosiaaliturvarahastot	13	13	13	13	13	13

<sup>1</sup> EU-harmonisoitu<sup>2</sup> Nettoluotonanto ilman bruttokorkomenoja

**Taulukko 16.** Eräiden EU-maiden julkisen talouden rahoitusjäämät ja velkasuhteet

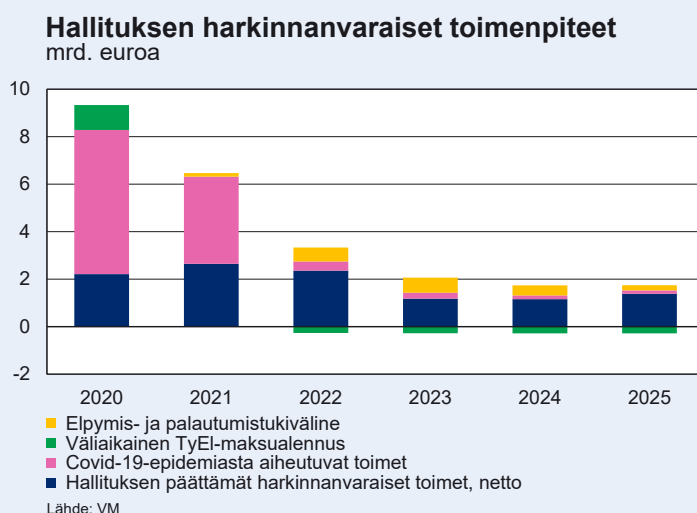
	2019	2020	2021**	2019	2020	2021**
	Rahoitusjäämä			Velka		
	suhteessa bruttokansantuotteeseen, prosenttia					
*Suomi	-1,0	-5,4	-4,7	59,5	69,2	71,6
Suomi	-1,0	-7,6	-4,8	59,3	69,8	71,8
Iso-Britannia	-2,3	-13,3	-8,9	85,4	104,4	111,0
Ruotsi	0,5	-3,9	-2,5	35,1	39,9	40,5
Tanska	3,8	-4,2	-2,5	33,4	45,0	41,1
Irlanti	0,5	-6,8	-5,8	57,4	63,1	66,1
Espanja	-2,9	-12,3	-9,6	95,5	120,3	122,0
Alankomaat	1,7	-7,2	-5,7	48,7	60,0	63,5
Luxemburg	2,4	-5,1	-1,3	22,0	25,4	27,3
Portugali	0,1	-7,3	-4,5	117,2	135,2	130,3
Itävalta	0,7	-9,6	-6,4	70,5	84,2	85,2
Saksa	1,5	-6,0	-4,0	59,6	71,2	70,1
Ranska	-3,0	-10,5	-8,3	98,1	115,9	117,8
Belgia	-2,0	-11,2	-7,1	98,1	117,7	117,8
Italia	-1,6	-10,8	-7,8	134,7	159,6	159,5
Kreikka	1,5	-6,9	-6,3	180,5	207,1	200,7

Lähde: EU-komission syysennuste 2020, \*Suomi: VM kevät 2021

## Finanssipolitiikan mitoitus

Julkinen talous tukee taloudellista aktiiviteettia covid-19-epidemian aikana sekä hallituksen päättämien toimenpiteiden, että automaattisten vakauttajien toiminnan seurauksena. Talouden syvimmän kuopan arvioidaan osuneen viime vuodelle, jolloin myös tukitoimia budjetoitiin eniten.

Seuraavassa kuviossa on kuvattu hallituksen päättämien julkisiin tuloihin ja menoihin vaikuttavien toimenpiteiden mittaluokka kumulatiivisesti budjettivuosittain. Vertailukohtana on kevään 2019 tekninen julkisen talouden suunnitelma. Kansantalouden tilinpidon rahoitusasemaan vaikuttavia toimenpiteitä on päätetty koko julkisen talouden tasolla<sup>1</sup> n. 9 mrd. eurolla vuodelle 2020 ja n. 6 mrd. eurolla vuodelle 2021.



Suomi saa EU:n Elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF) avustuksina n. 2,1 mrd. euroa tämänhetkisten arvioiden mukaan. RRF:llä ei odoteta olevan vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan, sillä ennusteessa on oletettu menoja vastaavat tulot. Oletus perustuu Eurostatin<sup>2</sup> alustavaan arvioon välineen käsittelystä julkisen talouden tilastoinnissa. Panostuksien jakautuminen eri vuosille perustuu tekniseen oletukseen ja jaksotus voi vielä muuttua jatkovalmistelussa.

<sup>2</sup> Kohta 27) <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS-Draft-guidance-note-statistical-recording-recovery-resilience-facility.pdf>

Kaikkien julkiseen talouteen vaikuttavien toimien ajoitusta ei voi suoraan päätellä vuotuisista budjetoiduista tuloista ja menoista, sillä monivuotisia määrärahoja voidaan käyttää myös budjetointivuoden jälkeen. Tämä pätee etenkin v. 2021, sillä budjetin määrärahoja siirtyi vuodelta 2020 tuleville vuosille huomattavan suuri määrä. Siirtyvien määrärahojen käyttö ja sen arvioitu vaikutus kansantalouden tilinpidon mukaiseen rahoitusasemaan on otettu huomioon julkisen talouden ennusteessa.

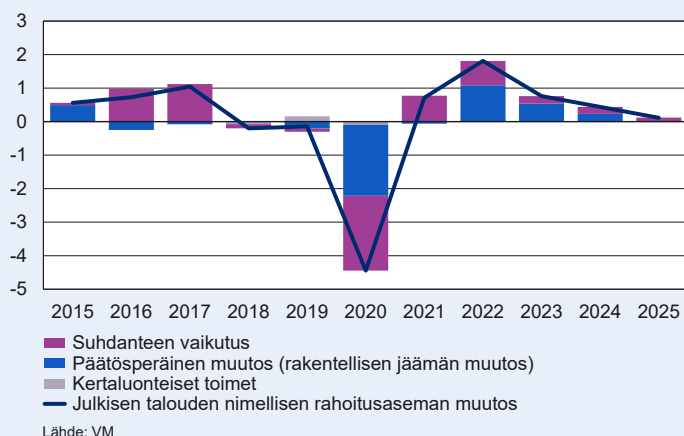
Vuodelle 2021 siirtyi edelliseltä vuodelta määrärahoja useilta valtion budjetin momenteilta. Suuria siirtyviä määrärahoja jäi mm. yritysten kustannustuen osalta, jolle budjetoidusta hieman alle 700 miljoonasta eurosta noin 550 miljoonaa euroa siirtyi tälle vuodelle. Suojain- ja rokotehankintoihin sekä sairaanhoitopiirin ja kuntien toimeenpanemien koronatoimien rahoitukseen liittyviltä momenteilta siirtyi tälle vuodelle lähes 900 miljoonaa euroa. Lisäksi valtio-omisteisten yhtiöiden tukemiseen (Finnair) varattuja varoja siirtyi hieman yli 400 miljoonaa euroa. Myös muita finanssisijoituksia, joita ei kansantalouden tilinpidossa lueta menoksi, siirtyi lähes 900 miljoonaa euroa. Ennusteessa siirtyvät määrärahat on oletettu pääosin käytettävän tänä vuonna ja pieneltä osin ensi vuonna.

Seuraavassa kuviossa on esitetty päätösperäisen finanssipolitiikan (sininen palkki) ja suhdanteen (violetti palkki) arvioitu vaikutus julkisen talouden rahoitusaseman vuotuiseseen muutokseen. Siinä päätösperäisen finanssipolitiikan vaikutusta kuvataan potentiaalisen tuotannon laskelmia hyödyntävän rakenteellisen jäämän muutoksen avulla. Arvion mukaan v. 2020 julkisen talouden rahoitusaseman voimakkaasta heikkenemisestä likimain puolet johtui suhdanteesta ja puolet päätösperäisestä finanssipolitiikasta.

Rakenteellisen jäämän muutos viittaa selvästi elvyttävään finanssipolitiikkaan v. 2020. Tämä on luontevaa, sillä covid-19-epidemian ja siitä seuranneen taantuman vuoksi julkisen vallan toimesta on päätetty mittavista tukitoimista kansalaisten ja yritysten auttamiseksi. Lisäksi jo hallitusohjelmassa päätetyt toimenpiteet elvyttivät taloutta v. 2020.



### Julkisen talouden rahoitusaseman muutos prosenttiyksikköä



Vuonna 2021 finanssipolitiikan mitoitus näyttää sen sijaan olevan likimain neutraalia, vaikka kyseisenä vuonna on edelleen voimassa menoja kasvattavia toimia huomattavasti enemmän kuin mitä hallitus suunnitteli kautensa alussa. Verrattuna vuoteen 2019 finanssipolitiikka on edelleen elvyttävää, mutta elvytyksen mittaluokka ei enää kasva vuodesta 2020. Vuodesta toiseen vertailussa finanssipolitiikka muuttuu automaattisesti kiristäväksi vuonna 2022, kun monet kertaluonteiset epidemiaan liittyvät toimet päättyvät kriisin hellittäessä v. 2021. Tarkastelusta myös huomataan, että suhdanne antaa paljon vetoapua julkisen talouden vahvistamiseen vuosina 2021 ja 2022.

## 2.1.1 Julkisyhteisöjen velka

Julkisyhteisöjen velkasuhde kasvoi viime vuonna rajusti, noin 10 prosenttiyksikköä 69,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Velan määrä oli 164,3 mrd. euroa ja se kasvoi 21,4 mrd. euroa. Velkasuhde kasvaa nopeasti vielä tänä vuonna. Seuraavina vuosina velan kasvu jatkuu ja velkasuhde päättyy 75,6 prosenttiin v. 2025.

Vuonna 2020 velka kasvoi erityisesti valtionhallinnossa. Budjettitalouden valtionvelka kasvoi 18,5 mrd. euroa ja oli 124,8 mrd. euroa. Paikallishallinnon velka kasvoi 2,1 mrd. euroa, vaikka sektorin rahoitusasema oli tasapainossa. Sosiaaliturvarahas-tojen velka kasvoi 2,2 mrd. euroa, mikä johtui Työllisyysrahaston velkaantumisesta sekä työeläkelaitosten johdannaisiin liittyvien velkojen kasvusta.

Vuoden 2020 velanotto oli valtionhallinnolla sekä paikallishallinnolla selvästi alijäämää suurempaa, mikä on kasvattanut sektoreiden kassavaroja. Valtionhallinnon kohdalla kassavarat supistuvat, kun viime vuodelle budjetoituja siirtomäärärahoja käytetään tänä vuonna. Paikallishallinnon oletetaan edelleen velkaantuvan sektorin rahoitusali jäämän verran.

Julkiseen velkaan lasketaan myös muita eriä budjettitalouden velan lisäksi. Valtion kohdalla velkaan luetaan esimerkiksi useiden budjetin ulkopuolisten yksiköiden ja yhtiöiden velat sekä valtion velkasalkun hallinnassa käytettyihin johdannaisopimuksiin liittyvät vakuudet. Paikallishallinnon velkaan lasketaan myös useiden kuntien omistamien yhtiöiden velka. Sosiaaliturvarahastojen velka koostuu Työllisyysrahaston velasta ja työeläkelaitosten johdannaisiin liittyvistä käteisvakuuksista.

Velkasuhteen muutokseen vaikuttavia tekijöitä on eritelty taulukossa 17. Velkasuhdetta kasvattaa lähivuosina syvä valtion- ja paikallishallinnon perusjäämä, joka kohenee hiljalleen. Talouskasvu puolestaan vähentää velkasuhdetta, mutta myös sen vaikutus vaimenee.

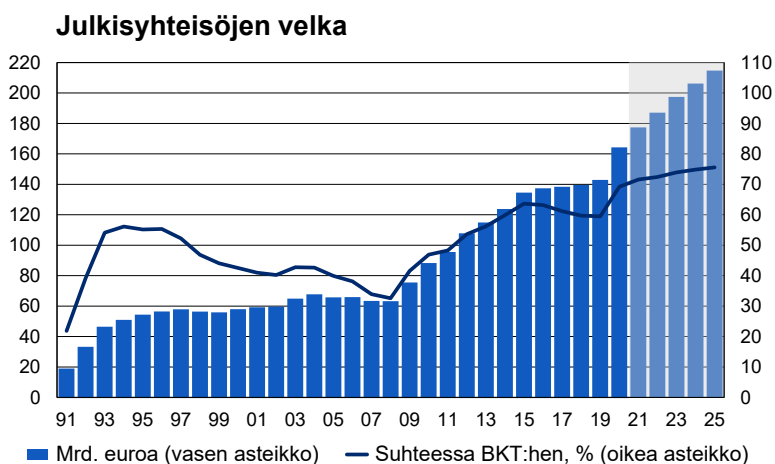
Muut syyt kuvaavat menoja tai tuloja, jotka eivät vaikuta kansantalouden tilinpidon mukaiseen alijäämään. Vuonna 2020 velkasuhde kasvoi enemmän kuin alijäämän kattaminen olisi edellyttänyt. Velanottoa vähentävät myös hallituksen suunnitelmat rahoittaa kertaluonteisia menolisäyksiä myymällä osakevarallisuutta vuosina 2021–2022 sekä verotuksen ajoituskorjaukset. Vuodesta 2021 alkaen velanottotarvetta alkaa toisaalta kasvattaa varautuminen hävittäjähankkeen rahoitukseen, joka ei näy vielä kansantalouden tilinpidon mukaisessa alijäämässä.

**Taulukko 17.** Julkisyhteisöjen velkasuhteen muutos ja siihen vaikuttavat tekijät

	2019	2020	2021**	2022**	2023**	2024**	2025**
Velkasuhde, suhteessa BKT:hen, %	59,5	69,2	71,6	72,4	73,9	74,8	75,6
Velkasuhteen muutos	-0,3	9,7	2,4	0,8	1,5	0,9	0,7
Velkasuhteen muutokseen vaikuttavat tekijät							
Perusrahoitusasema (pois lukien työeläkesektori)	1,3	4,9	4,8	3,3	2,6	2,2	2,2
Korkomenot	0,8	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2
Muut tekijät <sup>1</sup>	-0,7	3,4	-0,1	0,1	0,9	0,8	0,6
BKT:n arvon muutos	-1,6	0,7	-2,9	-2,9	-2,4	-2,3	-2,2
Työeläkesektorin ylijäämä (ei vaikuta velanottoon)	1,1	0,2	0,6	0,8	0,8	0,7	0,8

<sup>1</sup> Muut tekijät sisältävät valtion yksityistämistulojen, lainanannon sekä tulojen ja menojen kirjaamiseen ja ajoittamiseen liittyvien tekijöiden vaikutuksen.

Plus-merkinen vaikutus korottaa ja miinus-merkinen vaikutus alentaa velkasuhdetta.



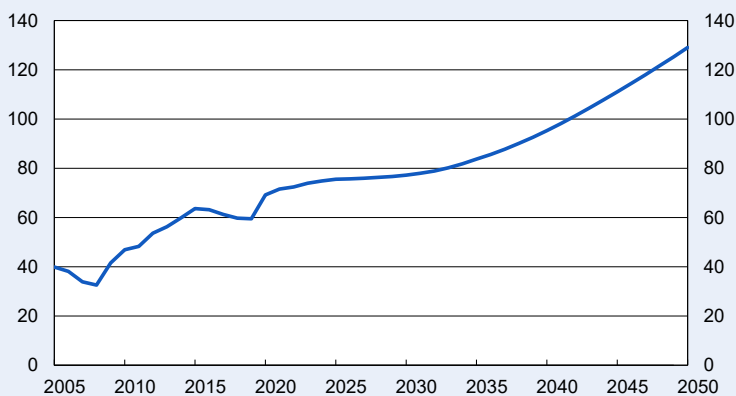
Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

## *Julkisen velkasuhteen kehitys pidemmällä aikavälillä*

Julkisen velkasuhde jatkaa kasvuaan myös pidemmällä aikavälillä. Velkasuhteen painelaskelma vuodesta 2025 eteenpäin<sup>1</sup> on toteutettu hyödyntäen kestävyyslaskelmissa käytettävää informaatiota<sup>2</sup>. Vuodesta 2026 eteenpäin valtion, paikallishallinnon ja hyvinvointialueiden yhteenlasketun perusjäämän muutos määräytyy pitkälti STM:ssä kehitetyllä SOME-mallilla laskettujen ikäsidonnaisten menojen kasvun mukaan. Julkisessa velassa on huomioitu myös varautuminen tulevaan HX-hankkeeseen. Hävittäjähanke lisää laskelmassa velkaa yhteensä n. 10 mrd. eurolla vuosina 2021-2030.

**Julkisyhteisöjen velka**  
suhteessa BKT:hen, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

Väestön ikääntyminen kasvattaa perusalijäämää edelleen 2020-luvun puolivälin jälkeen. Hiljalleen nouseva korkotaso alkaa myös viiveellä kasvattaa velanhoitokustannuksia<sup>3</sup>. Painelaskelmassa velkasuhde jatkaa kasvuaan tulevina vuosikymmeninä ylittäen 100 % 2040-luvun aikana.

BKT:n määrän vuosikasvu on pidemmällä aikavälillä vaatimatonta, keskimäärin alle 1,5 % vuosina 2026–2050. Inflaation on oletettu olevan 2 % pitkällä aikavälillä. Laskelmassa on huomioitu, että työeläkelaitosten yli- tai alijäämä ei vaikuta julkisen talouden velanottoon.

Julkisen velan korkokulut ovat tällä hetkellä historiallisen alhaiset. Julkisen velan efektiivinen korko (eli korkomenot suhteessa velkaan) on trendinomaisesti laskenut jo pitkään. Samankaltainen kehitys jatkuu ennusteen mukaan keskipitkällä aikavälillä. Myös pidemmän aikavälin velkalaskelmien perusurassa korkotason oletetaan olevan hyvin matala vielä pitkään. Julkisen velan efektiivinen korko eli korkomenojen suhde velkaan nousee 1 prosenttiin 2030-luvun alussa sekä pitkän aikavälin oletukseen eli 4 prosenttiin 2040-luvulla.

Laskelman tilanne, jossa nimellinen kasvu pysyy näin pitkään efektiivistä korkoa suurempana, on historiaan nähden poikkeuksellinen. Korkojen kehitykseen vaikuttavat monet eri suuntiin ajavat tekijät ja korkojen nousun ajankohtaa on mahdoton tarkasti ennakoida. On kuitenkin hyvä varautua myös siihen vaihtoehtoon, että korot nousevat perusurassa oletettua nopeammin. Korkojen ennakoitua nopeampi nousu kasvattaisi julkisen velan hoitokuluja ja velkasuhdetta. Velanhoitokulut kasvavat koronnousun seurauksena sitä nopeammin, mitä korkeammalle velkataso on matalien korkojen aikana noussut.

---

<sup>3</sup> Toisaalta korkotason nousu kasvattaa myös hieman valtion ja paikallishallinnon omaisuustuloja. Pääasiassa sillä on kuitenkin vaikutusta työeläkelaitosten saamiin korkotuloihin, jotka eivät vaikuta velanottotarpeeseen.

## 2.2 Valtionhallinto

Valtionhallinnon rahoitusasema heikkeni viime vuonna voimakkaasti covid-19-epidemian seurauksena. Kansantalouden tilinpidon ennakkollisten tietojen mukaan rahoitusasema oli v. 2020 peräti 13,4 mrd. euroa alijäämäinen ollen 5,6 % suhteessa BKT:hen. Talouden voimakas supistuminen viime vuoden keväänä on heikentänyt valtiontaloutta suhdanneautomatiikan aiheuttamien menojen kasvun ja tulojen supistumisen kautta. Myös päätösperäiset menolisäykset ovat heikentäneet valtionhallinnon rahoitusasemaa merkittävästi.

Talouden elpymisestä huolimatta valtionhallinnon rahoitusaseman arvioidaan olevan tänä vuonna yli 12 mrd. euroa alijäämäinen, mikä on viisi prosenttia suhteessa BKT:hen. Päätösperäisiä menoja on kasvattanut hallituksen toteuttama aktiivinen finanssipolitiikka. Pääministeri Marinin hallitus antoi viime vuoden aikana seitsemän lisätalousarviota. Lisätalousarvioissa on tuettu kuntataloutta sekä päätetty uusista infrahankkeista, joista osa kohdistuu kuluvalle vuodelle. Vuonna 2021 annettuja uusia päätösperäisiä toimia ovat mm. pääomansiirrot, covid-19-rokotteen lisähankinnat ja tuet lasti- ja matkustaja-alusvarustamoiden liikennöintiin. Lisäksi EU:n elpymis- ja palautumistukiväline (RRF) tuo menolisäyksiä etenkin vuosille 2022-2023. RRF:n menolisäykset kohdistuvat investointiavustuksiin, tukipalkkioihin, julkiseen kulutukseen sekä jonkin verran julkisiin investointeihin. RRF:n aiheuttamat menolisäykset katetaan ensivaiheessa EU:lta saaduilla tulonsiirroilla. Suomen maksuosuus elpymisvälineen rahoituksesta tulee maksettavaksi vuosina 2028–2058.

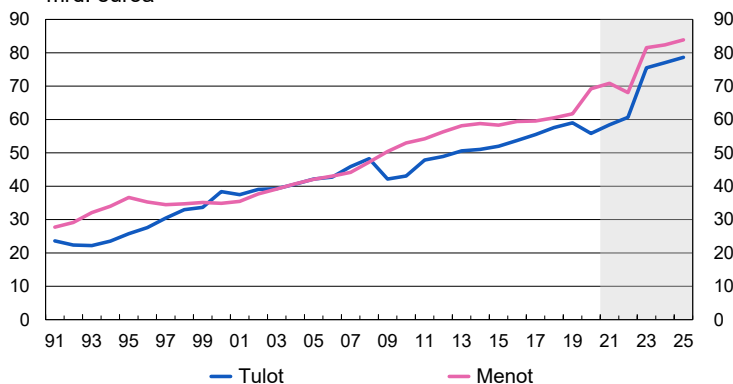
Menojen kasvamisesta huolimatta valtionhallinnon rahoitusasema paranee tänä vuonna verotulojen suotuisan kehityksen ansiosta. Talouden elpyessä valtion saamat verotulot kasvavat kuluvana vuonna merkittävästi sekä välittömien että välillisten verojen osalta.

Ensi vuonna valtionhallinnon alijäämä pienenee voimakkaasti tulojen kasvaessa riipeästi ja menojen taittuessa laskuun, kun covid-19-epidemian aiheuttamia ylimääräisiä menolisäyksiä poistuu kuluvan vuoden jälkeen. Rahoitusasema on jäämässä paranemisesta huolimatta yli kuusi miljardia euroa alijäämäiseksi.

Vuosina 2023-2025 alijäämä pienenee hivenen tulojen kasvaessa menoja nopeammin. Investointien taso on ollut poikkeuksellisen korkealla viime vuosina, mutta v. 2023 ne laskevat väyläinvestointien vähentyessä. Ennustejakson loppuun ajoittuu puolustusvoimien hankintoja, jotka nostavat investointeja tuntuvasti. Alijäämän pienenemisestä huolimatta valtionhallinnon rahoitusasema on jäämässä ennustejakson lopussa heikommaksi kuin se oli ennen covid-19-epidemiaa.

### Valtionhallinnon tulot ja menot

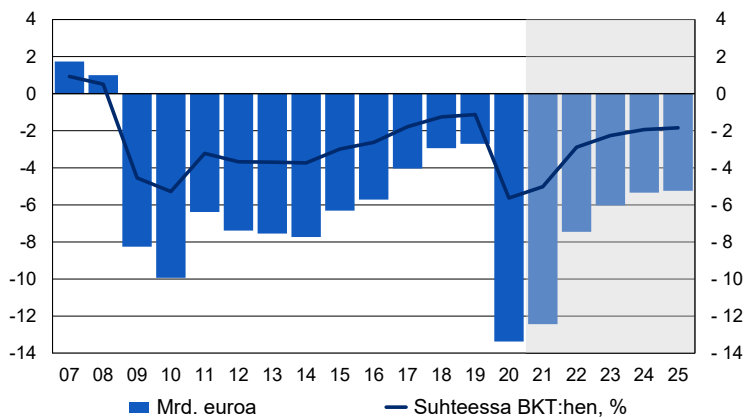
mrd. euroa



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

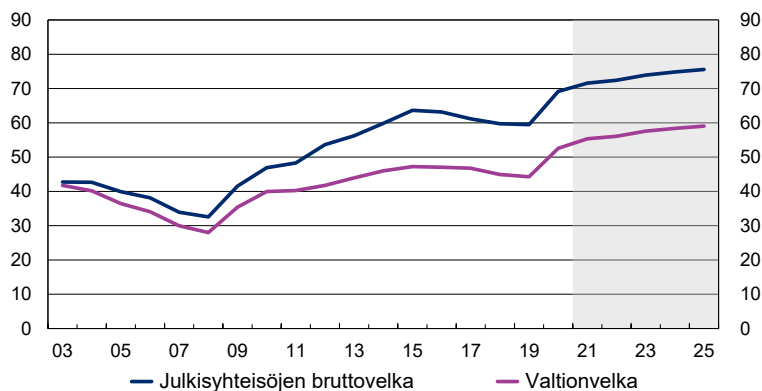
### Valtionhallinnon rahoitusasema



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

## Julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

Taulukko 18. Valtionhallinto<sup>1</sup>

	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	miljardia euroa					
Välittömät verot	14,9	15,2	13,2	14,1	15,2	29,3
Tuotannon ja tuonnin verot	33,0	33,6	32,9	34,5	35,0	35,7
Sosiaaliturvamaksut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verot ja sosiaaliturvamaksut yhteensä <sup>2</sup>	48,6	49,6	46,9	49,5	51,1	65,9
Muut tulot <sup>3</sup>	9,1	9,5	9,3	9,2	9,8	9,9
siitä korkotulot	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
<b>Tulot yhteensä</b>	<b>57,8</b>	<b>59,1</b>	<b>56,2</b>	<b>58,7</b>	<b>60,9</b>	<b>75,7</b>
Kulutusmenot	14,0	14,5	15,7	16,5	16,7	16,5
Tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	40,0	40,6	47,5	47,2	45,1	59,1
siitä muille julkisyhteisöille	28,2	28,7	33,1	32,9	32,1	46,0
Korkomenot	1,9	1,8	1,5	1,1	0,9	0,7
Pääomamenot <sup>4</sup>	4,7	4,9	4,9	6,3	5,7	5,4
<b>Menot yhteensä</b>	<b>60,7</b>	<b>61,8</b>	<b>69,6</b>	<b>71,1</b>	<b>68,4</b>	<b>81,8</b>
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-2,9	-2,7	-13,4	-12,4	-7,4	-6,0
Perusjäämä <sup>5</sup>	-1,0	-0,9	-11,9	-11,3	-6,6	-5,3

<sup>1</sup> Kansantalouden tilinpidon mukaan<sup>2</sup> Sisältää pääomaverot<sup>3</sup> Ml. pääomansiirrot ja pääoman kuluminen<sup>4</sup> Pääoman bruttomuodostus ja pääomansiirrot<sup>5</sup> Nettoluotonanto ilman bruttokorkomenoja



## Valtion budjettitalous vuosina 2022-2025

Vuosina 2022 – 2025 valtion menokehitykseen vaikuttaa merkittävästi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, joka voimaantullessaan johtaa teknisesti budjettitalouden menojen kasvuun v. 2023 alkaen noin 13,4 mrd. eurolla. Ilman uudistuksen vaikutusta valtion menot laskisivat kehyskaudella keskimäärin 2,3 prosentilla vuodessa. Tähän vaikuttaa kehyksen ulkopuolisten menojen aleneminen ja erityisesti koronavirustilanteesta aiheutuneiden menotarpeiden poistuminen sekä kehysmenojen poikkeuksellisen korkea taso kauden alussa.

Vuonna 2025 valtion menot, pois lukien edellä mainittu sote-uudistuksen vaikutus, ovat noin 61,3 mrd. euroa, kun v. 2022 ne ovat noin 63,8 mrd. euroa ja v. 2021 (ml. toinen lisätalousarvioesitys) noin 67,1 mrd. euroa vuoden 2022 hintatasossa.

Kehyksen ulkopuoliset menot alenevat yhteensä noin 1,4 mrd. eurolla eli noin 11,6 prosentilla kehyskauden aikana, kun huomioidaan sote-uudistuksen aiheuttamat rakenteelliset muutokset. Suurinta lasku on suhdanneluonteisissa menoissa, jotka laskevat työttömyysasteen arvioidun alentumisen myötä. Myös valtion korkomenot sekä arvonlisäveromäärärahat vähentyvät selvästi.

Vuosina 2022–2025 BKT:n arvo kasvaa keskimäärin 3,5 % vuodessa. Veropohjien kehitys määräytyy yleisen taloudellisen aktiviteetin myötä, joten myös verotulojen vuosittainen kasvu (pl. sote-uudistuksen vaikutus) hidastuu jääden keskimäärin 2,7 prosenttiin.

Kehyskauden lopulla v. 2025 budjettitalouden käypähintaiset menot yltyvät 79,0 mrd. euroon, tulojen jäädessä 72,3 mrd. euroon. Budjettitalouden alijäämän arvioidaan keskimäärin olevan vuosittain n. 7,6 mrd. euroa kehyskaudella. Verotulojen tilitykseen liittyvän viiveen vuoksi sote-uudistus nostaa alijäämää tilapäisesti v. 2023 noin 1,3 mrd. eurolla.

### Budjettitalouden tulot ja menot, mrd. euroa v. 2021-2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Tulot	53,9	56,2	68,4	70,6	72,3
Menot	65,9	63,8	77,3	77,7	79,0
Tasapaino	-12,0	-7,6	-8,9	-7,1	-6,7

Vuosien 2023-2025 menot on muutettu nimellishintaisiksi valtion menojen hintaindeksin ennusteella

***Huomioita edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan (JTS) verrattuna***

Vuoden takaiseen JTS:aan verrattuna merkittävin muutos liittyy hyvinvointialueita koskevan uudistuksen huomioonottamiseen. Uudistus johtaa teknisesti budjettitalouden tulojen ja menojen kasvuun, kun sen yhteydessä kuntien tehtäviä siirtyy v. 2023 hyvinvointialueille.

Uudistuksessa kunnallisveroa alennetaan ja vastaavasti valtion ansiotuloista kertyvää verotuloa kasvatetaan. Uudistuksen myötä aiemmin kunnille maksettuja verotuloja siirtyy valtion budjettitalouden piiriin ansio- ja pääomatuloverojen sekä yhteisöveron osalta arviolta yhteensä n. 12,5 mrd. euroa v. 2023. Tähän sisältyy se, että hyvinvointialueita koskevan uudistukseen liittyen ansiotulojen verotusta kevennetään noin 185 milj. euroa, jotta minkään tulonsaajaryhmän verotus ei kiristyisi järjestelmän muutoksen myötä. Verotulojen tilitykseen liittyvän viiveen vuoksi veroperustemuutosten vaikutukset eivät näy täysimääräisesti uudistuksen voimaantulovuonna. Menoihin ja tuloihin eritavoin vaikuttavien ajoitustekijöiden seurauksena oheisen taulukon tarkastelussa sote-uudistuksen osalta menojen nousu näyttäytyy tuloja suurempana.

Suomen EU-maksuja koskeva arvio perustuu EU:n toimielimien saavuttamaan sopuun tulevasta rahoituskehyksestä ja omien varojen järjestelmästä. Painopiste on koronakriisin taloudellisten vaikutusten torjumisen takia siirtynyt voimakkaasti EU:n rahoituskehyskauden ensimmäisille vuosille, mikä kasvattaa osaltaan Suomen maksuja näinä vuosina aikaisempaan kansalliseen kehyspääätökseen verrattuna. Kehyskauden alussa jäsenmaksu on yli 200 milj. euroa korkeampi verrattuna viime keväänä ennakoituun. Tarkastelujakson loppua kohden ero kuitenkin pienenee selvästi.

EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutus näkyy sekä valtion saamissa tuloissa että menoissa. Tuloja oletetaan kertyvän keskimäärin 386 milj. euroa, kun menojen osalta vaikutus on keskimäärin 444 milj. euroa.

Valtionvelan korkomenot jäävät kehyskaudella keskimäärin noin 300 milj. euroa pienemmiksi kuin mitä keväällä 2020 arvioitiin. Aiemmin ennakoitun hienoisen nousun sijaan velasta maksettava keskimääräinen korkotaso jatkaa edelleen alenemistaan. Vuonna 2024 velan korkomenot ovat 520 milj. euroa pienemmät vuodentakaiseen arvioon verrattuna, vaikka samanaikaisesti velan määrää koskeva arvio on kasvanut 12 mrd. euroa.

Myös suhdanneluonteisten menojen, kuten työttömyysturvan ja asumistuen, arvioidaan vähentyvän edelliseen kehyspääätökseen verrattuna. Vuosina 2022 – 2024 suhdanneluonteiset menot laskevat keskimäärin 100 milj. euroa enemmän vuositasolla kuin keväällä 2020 arvioitiin. Työttömyysasteen arvioidaan olevan

keskimäärin 6,9 % vuosina 2022 – 2024, kun keväällä 2020 työttömyysasteen arvioitiin olevan keskimäärin 7,8 % vastaavalla ajanjaksolla.

Suhdannetilanteen parantuminen nostaa verokertymäärviota keskimäärin 0,7 mrd. eurolla vuodessa vuosina 2022 – 2024 verrattuna edelliseen JTS:aan. Hallituksen merkittävimmät veropoliittiset linjaukset oli otettu huomioon jo aiemmassa julkisen talouden suunnitelmassa. Viime keväänä julkaistun suunnitelman jälkeen päätettyihin veroperustemuutoksiin sisältyy mm. kuntien talouden tukeminen niiden yhteisövero-osuutta kasvattamalla.

Valtion saamia sekalaisia tuloja ennakoidaan kertyvän tarkastelujakson lopulla noin 0,2 mrd. euroa vähemmän verrattuna vuodentakaiseen JTS:aan. Suurin yksittäinen selittäjä on rahapelitoimintaan liittyvien tuloutusten aleneminen Veikkaus Oy:n markkinaosuuden pienenemisen ja pelihaittojen torjumiseen liittyvien toimenpiteiden seurauksena.

Hallitusohjelman mukaisesti kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit on tarkoitus rahoittaa omaisuustuloilla eli käytännössä omaisuuden myynnillä. Tulevaisuusinvestointeihin liittyvät myynnit ovat yhteensä 2 mrd euroa ja ne ajoittuvat vuosille 2021-2022. Tämän lisäksi osakkeiden myyntituloja ennakoidaan kertyvän muiden menojen rahoittamiseen vuosittain 0,4 mrd. euroa vuosina 2021-2023. Edelliseen JTS:aan verrattuna omaisuustuloarviota pienentää tarkastelujakson lopun osalta se, että oletuksesta vuosittaisista 0,4 mrd. euron suuruisista myynneistä on luovuttu seuravan vaalikauden osalta, koska ne edellyttävät aikanaan tulevan hallituksen uusia päätöksiä.

**Valtion budjettitalouden tasapainon muutokseen vaikuttaneita tekijöitä verrattuna kevään 2020 julkisen talouden suunnitelmaan, mrd. euroa**

	2022	2023	2024
<b>Tasapainoarvio, JTS 2021-2024 16.4.2020</b>	<b>-7,3</b>	<b>-7,6</b>	<b>-7,4</b>
<b>Menoarvion tarkentuminen</b>	<b>-1,8</b>	<b>-14,5</b>	<b>-13,9</b>
Sote-uudistuksen vaikutus menoihin	0,0	-13,7	-14,0
Maksut Euroopan Unionille	-0,2	-0,1	0,0
Valtionvelan korkomenoarvion muutos	0,2	0,3	0,6
Työttömyysturvamenot, asumistuki ja palkkaturva	0,0	0,2	0,2
EU:n elpymisvälineen käyttöön liittyvät menot	-0,5	-0,5	-0,4
Muu muutos (netto)	-1,2	-0,7	-0,3
<b>Tuloarvion tarkentuminen</b>	<b>1,5</b>	<b>13,2</b>	<b>14,2</b>
Uudet veroperustemuutokset (netto)	-0,1	-0,3	-0,1
Korko-, osinko- ja osakemyyntitulojen arvioiden muutos	0,3	0,0	-0,4
Sekalaisia tuloja koskevan arvion muutos	0,0	-0,1	-0,2
Sote-uudistuksen vaikutus verotuloihin	0,1	12,5	13,8
EU:n elpymisvälineestä saatavat tulot	0,3	0,5	0,5
Verojen huojennettu maksujärjestely	0,2	0,1	0,0
Muut tuloarvioon vaikuttaneet tekijät (ml. kertymätiedot ja uusi suhdanne-ennuste)	1,0	0,6	0,7
<b>Muutos yhteensä</b>	<b>-0,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>0,3</b>
<b>Tasapainoarvio, JTS 2022-2025 12.5.2021</b>	<b>-7,6</b>	<b>-8,9</b>	<b>-7,1</b>

**Taulukko 19.** Eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien kehitysarviot

	2021	2022**	2023**	2024**	2025/2021**
	muutos, prosenttia vuodessa				keskim. vuosimuutos, %
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	2,8	3,0	2,9	2,8	2,8
Palkkatulot	3,0	3,7	3,1	2,8	3,1
Eläkkeet ja muut sosiaaliuudet	0,9	1,4	2,7	2,9	2,1
Pääomatulot	7,5	3,0	2,7	2,7	3,7
Ansiotasoindeksi	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5
Toimintaylijäämä	5,0	4,1	4,6	4,6	4,5
Kotitalouksien verollisten kulutusmenojen arvo	4,7	3,4	2,6	3,3	3,5
Arvonlisäveron pohja	5,9	3,2	2,3	2,7	3,5
Bensiinin kulutus	-0,4	0,4	-2,3	-2,6	-1,5
Dieselöljyn kulutus	-4,9	-0,5	-2,3	-2,5	-2,6
Sähkön kulutus	6,2	1,9	1,2	0,8	2,1
Verollisen alkoholin kulutus	-4,9	-0,5	-2,3	-2,5	-2,6
Verotettavat uudet henkilöautot	101071	110012	115287	117149	112472
Kuluttajahintaindeksi	1,4	1,5	1,7	1,7	1,6

**Taulukko 20.** Eräiden veropohjaerien muutoksen vaikutus verotuottoon

Verolaji	Veropohja	Muutos	Verotuoton muutos, milj. euroa
Ansiotuloverot	Palkkatulot	1%-yks.	441, josta valtio 125 ja kunnat 210
	Eläketulot	1%-yks.	142, josta valtio 38 ja kunnat 92
Pääomatulovero	Pääomatulot	1%-yks.	40
Yhteisövero	Toimintaylijäämä	1%-yks.	52, josta valtio 29, kunnat 23
ALV	Yksityisen kulutuksen arvo	1%-yks.	126
Autovero	Uusien henkilöautojen myynti, kpl	1000 kpl	4
Energiavero	Sähkön kulutus <sup>1</sup>	1%-yks.	9
	Bensiinin kulutus	1%-yks.	13
	Dieselin kulutus	1%-yks.	14
Alkoholijuomavero	Alkoholin kulutus	1%-yks.	14
Tupakkavero	Savukkeiden kulutus	1%-yks.	10

<sup>1</sup> Muut kuin teollisuus, konesalit ja kasvihuoneet**Taulukko 21.** Valtion budjettitalouden tulojen arviot

	2020	2021**	2022**	2023**	2024**	2025**	2025/2021**
	tilinpäätös	ml. LTAE:t					keskim. vuosimuutos, %
	miljardia euroa						
Verotuloarviot yhteensä	42,4	45,3	47,3	60,5	63,0	64,7	9,2
Tuloon ja varallisuuteen perustuvat verot	12,9	14,1	15,0	27,8	29,9	31,0	22,4
Liikevaihtoon perustuvat verot	19,2	21,2	22,0	22,3	22,8	23,5	4,2
Valmisteverot	7,2	6,9	7,4	7,4	7,3	7,2	-0,1
Muut verotulot	3,0	3,0	2,9	2,9	3,0	3,0	-0,1
Sekalaiset tulot	5,7	5,8	6,0	6,1	6,1	6,1	1,2
Korkotulot ja voitontuloutukset	1,3	2,7	2,7	1,7	1,3	1,3	8,3
Tuloarviot yhteensä	49,6	53,9	56,2	68,4	70,6	72,3	8,0

**Taulukko 22.** Keskeisten perustemuutosten verotuottovaikutuksia julkisyhteisöjen verotuloihin

	2020	2021	2022**	2023**	2024**	2025**
	miljoonaa euroa					
Ansiotuloverot	-569	-434	-435	-720	-431	-481
Keskimääräinen kunnallisveroprosentin nousu	80	60	0	0	0	0
Pääomatulovero	26	26	0	0	0	0
Yhteisövero	-91	-100	-9	20	231	105
Muut välittömät verot	2	-108	-87	-13	0	0
Arvonlisävero	-34	33	-13	0	0	0
Energiavero	82	96	175	64	24	8
Muut välilliset verot	43	93	59	50	33	0
Sosiaaliturvamaksut	-746	1641	-281	247	77	-5

## Budjettitalous ja kansantalouden tilinpito

Valtion budjettitalous oli 17,4 mrd. euroa alijäämäinen v. 2020. Kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan koko valtionhallinnon alijäämä oli 13,4 mrd. euroa, eli noin 4,1 mrd. euroa pienempi. Budjettitalouden rahoitusasemasta ei voida suoraan päätellä kansantalouden tilinpidon mukaista valtionhallinnon rahoitusasemaa.

Vuoden 2020 suurta eroa selittää erityisesti siirtomäärärahojen kasvu, sillä ne kirjataan budjettitalouden alijäämään budjetointivuonna, mutta tilinpitoon vasta kun menot toteutuvat. Siirtomäärärahoja siirtyi seuraaville vuosille v. 2020 noin 3,6 mrd. euroa enemmän kuin vuotta aiemmin.

Budjetin tasapaino on lähellä tilinpidon rahoitusasemaa vuosina 2021 ja 2022. Taustalla on kuitenkin monia eroja, jotka vaikuttavat eri suuntiin. Vuodelta 2020 siirtyneitä siirtomäärärahoja käytetään molempina vuosina, mikä heikentää tilinpidon alijäämää. Toisaalta tilinpidon alijäämää ei heikennä vielä budjettiin vaikuttava hävittäjähankkeen rahoitus. Vuonna 2021 budjetin alijäämää lisää joidenkin verolajien maksuaikataulun muutokset. Lisäksi budjetin alijäämää vähentävät suunnitellut osakemyynnit vuosina 2021 - 2023, mitkä eivät taas vaikuta tilinpidon alijäämään.

Vuosina 2023-2025 tilinpidon alijäämä on budjetin alijäämää pienempi. Tämä johtuu mm. budjetin alijäämää kasvattavasta varautumisesta hävittäjähankkeen rahoitukseen ja tilinpidon sote-uudistukseen liittyvistä verotulojen ajoituskorjauksista.

Budjetin alijäämästä ei liioin voi aina päätellä valtion velanoton tarvetta. Vuonna 2020 velkaa otettiin lisää noin 18,5 mrd. euroa. Alijäämän perusteella velkaa olisi pitänyt ottaa 17,4 mrd. euroa, joten velanotto oli noin 0,9 mrd. euroa suurempi kuin budjetin alijäämä olisi edellyttänyt ja 5,1 mrd. euroa suurempi kuin tilinpidon alijäämä olisi edellyttänyt. Yleisesti ottaen alijäämän ja velan muutoksen eroon on useita syitä. Viime vuonna velanottoa kasvatti varautuminen koronapandemian aiheuttamiin menoihin, minkä vuoksi myös valtion kassavarat kasvoivat.

Budjettitalouden rahoitusaseman ja kansantalouden tilinpidon mukaisen valtionhallinnon rahoitusaseman eroon on monia syitä. Näistä tärkein on se, että kansantalouden tilinpidon valtiosektori on laajempi kuin pelkkä budjettitalous, johon kuuluvat lähinnä vain valtion virastot. Tilinpidon valtiosektoriin kuuluvat budjettitalouden lisäksi mm. valtion rahastot (pl. Valtion Eläkerahasto), yliopistot ja niiden kiinteistöyhtiöt sekä Senaatti-kiinteistöt. Julkisten yksiköiden luokituspäätöksiä arvioidaan säännöllisesti uudelleen. Tilastokeskuksen internet-sivuilla on lueteltu kaikki valtionhallintoon ja laajemmin julkisyhteisöihin kuuluvat yksiköt.

Luokittelun lisäksi eroa aiheuttaa se, että kansantalouden tilinpidon ja budjettitalouden menojen kirjaamisperusteet poikkeavat toisistaan. Tilinpito on suoriteperusteinen, kun taas budjettitalous on osin kassaperusteinen. Kirjaamisperusteesta johtuen erityisesti talousarvion siirtomäärärahat aiheuttavat eroa budjetin ja tilinpidon menojen välille. Siirtomäärärahat ovat monivuotisia määrärahoja, jotka budjetoidaan yhden vuoden talousarvioon. Kansantalouden tilinpidossa siirtomäärärahat kirjataan suoriteperusteisesti niiden käyttövuoden mukaan kuten muutkin menot. Siirtyvien määrärahojen nettovaikutus voi vaihdella suuresti vuodesta toiseen. Lisäksi verot, tukipalkkiot ja EU-maksut muunnetaan tilinpidossa suoriteperusteisiksi tekemällä niihin ajoituskorjaus. Ajoituskorjausten aiheuttamien erojen suuruus on nähtävissä vasta jälkikäteen.

Budjettitalouden rahoitusasemaan lasketaan tuloina ja menoina myös sellaisia finanssisijoituksia, kuten valtion myöntämät ja takaisinmaksamat lainat sekä osakemyynnit ja -hankinnat, jotka kansantalouden tilinpidossa käsitellään pääasiallisesti rahoitustaloustoimina. Rahoitustaloustoimet eivät vaikuta tilinpidon mukaiseen



valtion rahoitusasemaan. Rahoitustaloustoimiksi luetaan myös johdannaiset, joiden avulla Valtiokonttori on onnistunut merkittävästi pienentämään budjetista maksettavia korkomenoja. Koska tilinpidossa johdannaissopimusten korkomenoja pienentävää vaikutusta ei huomioida, ovat tilinpidon korkomenot selvästi budjetin korkomenoja suuremmat.

EU-maat raportoivat kaksi kertaa vuodessa Eurostatille valtion budjettitalouden ja kansantalouden tilinpidon välisten lukujen eroavaisuuksia alijäämä- ja velkaraportoinnin yhteydessä. Menneiden vuosien osalta valtion – samoin kuin muiden julkisen talouden alasektoreiden – tilinpäätöksen mukaisen rahoitusaseman ja tilinpidon nettoluotonannon välinen ero tulisi pystyä selittämään hyvin. Raportoinnissa selvitetään myös ns. velkadynamiikkaa eli julkisen talouden nettoluotonannon ja julkisen velan muutoksen yhdenmukaisuutta.

**Taulukko 23.** Budjettitalouden rahoitusasema ja valtionhallinnon nettoluotonanto<sup>1</sup>

	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	miljardia euroa				
Budjettitalouden ylijäämä (+) / alijäämä (-) <sup>2</sup>	-2,0	-17,4	-12,3	-7,6	-8,9
Yksityistämistulot (nettotulot osakemyynnistä)	-0,1	0,5	-0,9	-1,2	-0,3
Finanssisijoitukset, netto	-0,4	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
Budjetin ulkopuolisten yksiköiden tuloylijäämä	-0,5	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Kassa-/suoriteperusteen korjaus	0,1	0,5	2,2	1,3	2,8
Muut erät <sup>3</sup>	0,2	3,7	-1,1	0,3	0,7
Valtionhallinnon nettoluotonanto (+) / -otto (-)	-2,7	-13,4	-12,4	-7,4	-6,0

<sup>1</sup> Kansantalouden tilinpidon mukaan

<sup>2</sup> Sisältää velanhallintamenot

<sup>3</sup> Sisältää mm. velkojen peruutukset, suorien ulkomaisten sijoitusten uudelleensijoitetut voitot, budjetin siirtomäärärahojen ajoittumisen vaikutuksen, superosingot

## 2.3 Paikallishallinto

Kansantalouden tilinpidon ennakkollisten tietojen mukaan paikallishallinnon rahoitusasema koehen v. 2020 ennätykselliset 3,2 mrd. euroa ollen 0,1 % ylijäämäinen suhteessa BKT:hen. Kohentumista selittävät peruspalvelujen turvaamiseksi ja kuntien aktiviteetin ylläpitämiseksi päätetyt merkittävät valtion tukitoimet.

Vuonna 2021 paikallishallinnon rahoitusasema heikkenee n. 0,8 mrd. euroa alijäämäiseksi talouden elpymisestä ja valtion tukitoimista huolimatta. Tähän vaikuttaa kulutusmenojen kasvun kiihtyminen, mikä aiheutuu mm. suojavarusteisiin ja covid-19-viruksen testaukseen käytettävien menojen kasvusta, hallitusohjelman tehtävämuutoksista ja kunta-alan palkankorotuksista. Lisäksi viime vuodelta ja kuluvalta keväältä arvioidaan kertyvän mm. palvelu- ja hoitovelkaa, joiden purkaminen aiheuttaa menopaineita epidemian helpottaessa. Hallitus on sitoutunut rahoittamaan kuntien uudet ja laajenevat tehtävät sekä kompensoimaan koronavirukseen välittömästi liittyvät kustannukset kunnille täysimääräisesti.

Paikallishallinnon vuosien 2022–2025 kehitysarvio on painelaskelma, jossa on huomioitu yleisen talous- ja väestökehityksen lisäksi vain jo julkisen talouden suunnitelmaan ja talousarvioesityksiin sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia toimia vuosille 2022–2025. Ne huomioidaan kehitysarviossa vasta talousarvioiden valmistumisen jälkeen. Kunnallisveroprosentit on pidetty vuoden 2021 tasolla. Painelaskelmassa on huomioitu hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamisesta, joka siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle v. 2023.

Vaikka paikallishallinnon menojen kasvu hidastuu huomattavasti v. 2022 covid-19-kriisin helpottaessa, heikkenee paikallishallinnon rahoitusasema jälleen voimakkaasti v. 2022 määräaikaisten tukitoimien päättyessä. Kertaluonteiset covid-19-kriisistä johtuvat tuet eivät ratkaise kuntatalouden rakenteellista tulojen ja menojen epätasapainoa, joka on seurausta väestön ikääntymisen aiheuttamasta sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvupaineesta ja työikäisten määrän vähenemisestä.

Vuonna 2023 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirretään hyvinvointialueille ja niitä vastaava rahoitus valtiolle. Sekä paikallishallinnon tulot että menot lähes puolittuvat uudistuksen seurauksena. Väestön ikääntyminen on lisännyt hoito- ja hoivapalvelujen tarvetta ja siten kuntatalouden menopaineita jo pitkään. Tämä paikallishallinnon menojen kasvupaine helpottuu sote-uudistuksen myötä. Paikallishallintoon luettavat tehtävät painottuvat uudistuksen jälkeen entistä vahvemmin nuorien ikäluokkien palveluihin kuten varhaiskasvatukseen ja koulutukseen, joiden palvelutarve laskee 2010-luvun syntyvyyden laskun vuoksi. Jotta palvelutarpeen pieneneminen toteutuisi menosäästönä, kunnassa on oltava valmiutta sopeuttaa palvelutuotantoaan palvelutarpeen muuttuessa. Pienissä kunnissa kouluverkko on monin paikoin supistettu jo niin, ettei sen kaventaminen ole mahdollista lopettamatta palvelua kokonaan. Siksi palvelutarpeen laskun vaikutusta on pehmennetty kehitysarviossa hieman.

Paikallishallinnon investoinnit ovat historialliseen kehitykseensä nähden varsin korkealla tasolla. Paikallishallinnosta siirtyy hyvinvointialueiden mukana pois investointeja 1,2 mrd. euron edestä. Vaikka investointien nopeimman kasvuvaiheen arvioidaan olevan jo takanapäin, oletetaan investointien pysyvän korkealla tasolla koko tarkastelujakson ajan. Investointipaineet pysyvät mittavina muun muassa rakennuskannan iän ja väestön muuttoliikkeen vuoksi.

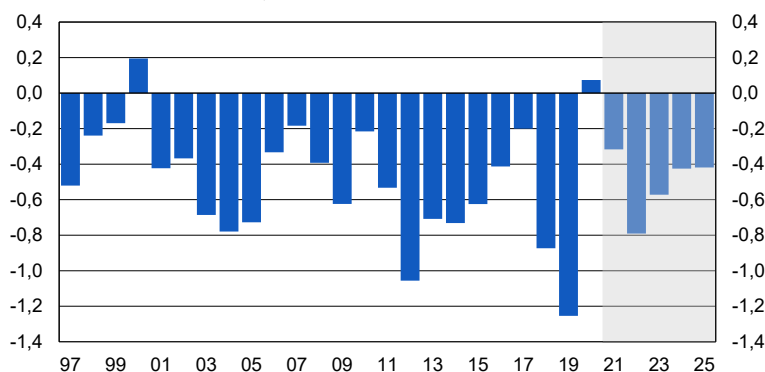
Paikallishallinnon menojen ja tulojen rakenteellinen epätasapaino kasvattaa paikallishallinnon velkaantumista vuoteen 2023 saakka. Sote-uudistuksen seurauksena paikallishallinnolta siirtyy n. 4,6 mrd. euroa velkaa hyvinvointialueille v. 2023. Paikallishallinto jää painelaskelmassa alijäämäiseksi myös sote-uudistuksen jälkeen, mutta alijäämä tasaantuu 0,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuosina 2024-2025. Tämä näkyy myös paikallishallinnon velkasuhteen kasvun hidastumisena.

**Taulukko 24. Paikallishallinto<sup>1</sup>**

	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	miljardia euroa					
Verot ja sosiaaliturvamaksut	22,5	23,2	24,5	25,1	25,4	12,1
siitä kunnallisvero	18,8	19,4	20,5	20,6	21,3	8,7
yhteisövero	1,9	1,9	2,1	2,6	2,0	1,4
kiinteistövero	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1
Muut tulot <sup>2</sup>	19,4	20,0	23,2	23,8	23,4	13,3
siitä korkotulot	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
siitä tulonsiirrot valtiolta	14,2	14,4	17,5	18,0	17,3	7,5
<b>Tulot yhteensä</b>	<b>41,8</b>	<b>43,1</b>	<b>47,7</b>	<b>48,9</b>	<b>48,8</b>	<b>25,4</b>
Kulutusmenot	35,8	37,5	38,5	40,4	41,4	19,3
siitä palkansaajakorvaukset	21,4	22,1	22,3	23,0	24,0	12,3
Tulonsiirrot	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,1
siitä sosiaalietuudet ja -avustukset	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,2
tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	1,6	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8
korkomenot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pääomamenot <sup>3</sup>	5,6	6,2	6,4	6,6	6,6	5,5
<b>Menot yhteensä</b>	<b>43,9</b>	<b>46,2</b>	<b>47,5</b>	<b>49,7</b>	<b>50,9</b>	<b>26,9</b>
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-2,0	-3,0	0,2	-0,8	-2,0	-1,5
Perusjäämä <sup>4</sup>	-2,2	-3,1	0,1	-0,7	-1,9	-1,4

<sup>1</sup> Kansantalouden tilinpidon mukaan<sup>2</sup> Ml. saadut pääomansiirrot ja kiinteän pääoman kuluminen<sup>3</sup> Pääoman bruttomuodostus ja maksetut pääomansiirrot<sup>4</sup> Nettoluotonanto ilman bruttokorkomenoja

### Paikallishallinnon rahoitusasema suhteessa BKT:hen, %

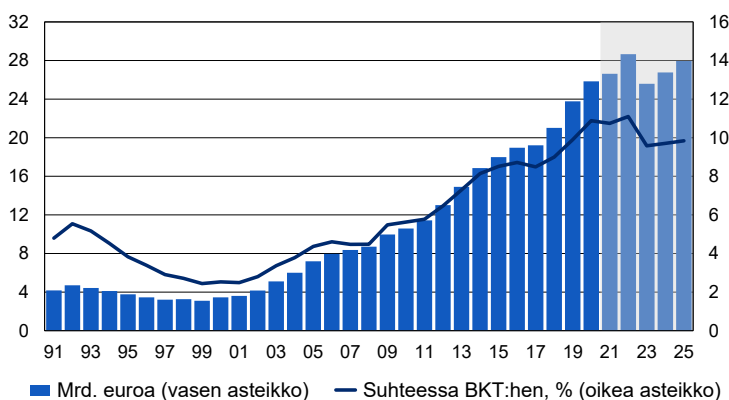


Ml. sote-uudistus vuodesta 2023 alkaen

Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

### Paikallishallinnon velka



Ml. sote-uudistus vuodesta 2023 alkaen

Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

## Kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon välisistä eroista

Kansantalouden tilinpidon nettoluotonantoa läheisimmin vastaava erä kuntien kirjanpidossa on toiminnan ja investointien rahavirta (rahoitusasema). Kansantalouden tilinpidon ja kuntien kirjanpidon välillä on eroja mm. sektorirajauksessa sekä käsitteiden ja kirjausten ajoituksessa. Kuntien kirjanpidon toiminnan ja investointien rahavirran ja kansantalouden tilinpidon nettoluotonannon erojen syitä tarkastellaan oheisessa taulukossa.

Tärkein käsitteiden välinen ero johtuu erilaisesta sektorirajauksesta. Kuntien kirjanpito tarkastelee kuntia ja kuntayhtymiä sekä niiden liikelaitoksia. Tässä yhteydessä kuntien kirjanpidon kuvaamaan kuntatalouteen ei kuulu kuntien toiminta, joka toteutetaan itsenäisen oikeushenkilön avulla kuten osakeyhtiömuotoisesti. Kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektoriin sen sijaan kuuluu sellaisia kuntien omistamia yhtiöitä, jotka katsotaan pääasiallisesti emoyhteisöään palveleviksi yksiköiksi.

Kansantalouden tilinpidossa paikallishallintosektori käsittää kuntien ja kuntayhtymien markkinattoman toiminnan, joka rahoitetaan pääosin verovaroin ja pakollisin maksuin. Toimintonsa pääosin muilta sektoreilta saaduilla myyntituotoillaan rahoittavat liikelaitokset kuten vesi-, energia- ja jätehuolto sekä satamatoiminta luokitellaan siksi kansantalouden tilinpidossa paikallishallintosektorin ulkopuolelle yrityssektoriin.

Kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon investointimenojen käsitteet eroavat toisistaan. Kansantalouden tilinpidossa osakkeiden ja osuuksien hankinnat ja myynnit katsotaan rahoitustapahtumiksi eikä niitä kirjata paikallishallinnon investointimenoihin. Kuntien kirjanpidon puolella osakehankinnat katsotaan puolestaan käyttöomaisuusinvestoinneiksi.

Myös omaisuusmenoissa ja -tuloissa on käsite-eroja. Varojen ja velkojen arvonmuutokset eivät ole kansantalouden tilinpidossa tuloa tai menoa. Siksi kuntien ja kuntayhtymien tuloslaskelman muut rahoitustuotot ja -kulut eivät (osinkoja ja korkoja lukuun ottamatta) sisälly kansantalouden tilinpidon nettoluotonantoon.

Kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon välillä on lisäksi eroja kirjausten ajoituksessa. Kuntien kirjanpidon verotulot kuvaavat kalenterivuoden aikana kertyneitä verotuloja. Kansantalouden tilinpidossa vuoden verotuloiksi luetaan verottajan tilitystietojen mukainen kertymä helmikuusta seuraavan vuoden tammikuun loppuun. Näin pyritään huomioimaan ajoitusero maksetun ennakonperinnän ja tilityksen välillä. Vuoden 2023 ajoituseron suuruus kirjanpidon ja tilinpidon välillä johtuu sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen siirtymisestä hyvinvointialueille. Kuntien vuoden 2023 verotulokertymään vaikuttavat osin vielä aiempien verovuosien korkeammilla kunnallisveroprosenteilla maksuunpannut verot. Ilmiö näkyy myös yhteisöveron puolella.

**Taulukko 25.** Kuntien kirjanpidon rahoitusasema ja paikallishallinnon nettoluotonanto

	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	miljardia euroa				
Kuntien ja kuntayhtymien toiminnan ja investointien rahavirta	-2,2	-0,5	-0,7	-1,9	-0,2
Muiden kuin kuntien ja kuntayhtymien nettoluotonantovaikutus <sup>1</sup>	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Kuntien ja kuntayhtymien paikallishallintosektorin ulkopuolelle luokiteltavan toiminnan vaikutus	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Osakkeiden hankinnat ja myynnit	-0,0	0,2	0,1	-0,0	-0,0
Omaisuusmenojen ja -tulojen käsite-erot	-0,1	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Ajoituserot	-0,1	0,3	-0,4	-0,3	-1,5
Muut erot <sup>2</sup>	-0,2	0,3	0,4	0,3	0,3
Paikallishallinnon nettoluotonanto (+)/-otto (-)	-3,0	0,2	-0,8	-2,0	-1,5

<sup>1</sup> Paikallishallintoon luokitellut, kuntataloustilaston ulkopuoliset yhtiöt sekä Ahvenanmaan maakuntahallinto, Kuntaliitto, Kuntatyönantajat ja Kuntien takauskeskus.

<sup>2</sup> Sisältää mm. eroja pääomansiirroissa ja investointiavustuksissa.

Lähde: Tilastokeskus, VM

## 2.4 Hyvinvointialueet

Hyvinvointialueet on eriytetty julkisen talouden ennusteessa omaksi alasektorikseen paikallishallinnosta vuodesta 2023 alkaen. Hyvinvointialueille siirtyy kunnilta sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestämisvastuu. Hyvinvointialueisiin luetaan ennusteessa sote-uudistuksen yhteydessä perustettavien uusien hyvinvointialueiden toiminta, HUS-yhtymä sekä Helsingin kaupungin sote-tehtävät.

Hyvinvointialueet ovat toimintansa aluksi hieman alijäämäisiä, noin 0,2 % suhteessa BKT:hen. Alijäämä johtuu sosiaali- ja terveydenhuollon investointien korkeasta tasosta.

Hyvinvointialueet saavat rahoituksensa pääosin valtiolta. Valtionrahoitus kehittyi kahtena ensimmäisen toimintavuonna palvelutarpeen kasvulla lisättynä 0,2 prosenttiyksiköllä sekä maakuntien hintaindeksin ja tehtävämuutosten mukaan. Lisäksi hyvinvointialueet saavat jonkin verran maksutuottoja. Vuonna 2023 sektorin kokonaistulot ovat 26,4 mrd. euroa, josta 90 % tulee valtiolta.

Hyvinvointialueiden menokehitys perustuu palvelutarpeen kasvuun sekä ennakoituun hintakehitykseen. Arvio investoinneista perustuu sairaanhoitopiirien talousarvioihin. Pääosa hyvinvointialueiden menoista koostuu sosiaali- ja terveystalouden tuotantokustannuksista. Menoista 25,2 mrd. euroa on henkilöstökuluja tai tavaroiden ja palveluiden ostomenoja. Hyvinvointialueille aiheutuu aluksi myös muutostalukustannuksia toiminnan aloittamisesta ja järjestäytymisestä. Ennusteissa on oletettu, että ICT-muutostalukustannuksista, hallinnollisista menoista sekä palkkojen yhdenmukaistamisesta aiheutuvat muutostalukustannukset toteutuvat sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä arvioidun mukaisina. Muutostalukustannusten mitaluokkaan liittyy epävarmuutta.

**Taulukko 26.** Hyvinvointialueet

	2023**
	mrd. euroa
Kokonaistulot	26,4
Kokonaismenot	27,0
Nettoluotonanto/-otto	-0,6
Velka	5,1



## 2.5 Sosiaaliturvarahastot

### 2.5.1 Työeläkelaitokset

Työeläkelaitosten rahoitusasema romahti viime vuonna 0,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Heikentymisen syynä oli saatujen työeläkemaksujen väheneminen, joka johtui covid-19-pandemian vuoksi päätetystä määräaikaisesta työnantajien maksuennuksesta sekä palkkasumman supistumisesta. Myös sektorin omaisuustulot supistuivat rajusti.

Vuonna 2021 rahoitusasema vahvistuu 0,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen eläkemaksun palautuessa normaalille tasolle. Palkkasumma kasvaa jälleen ja omaisuustulot kääntyvät nousuun. Vuonna 2022 työeläkemaksun määräaikainen korotus parantaa edelleen sektorin rahoitusasemaa ja rahoitusasema pysyy n. 0,8 prosentissa suhteessa BKT:hen vuoteen 2025 saakka.

Saadut omaisuustulot eli korot ja osingot supistuivat v. 2020 lähes 20 %. Tästä vuodesta alkaen omaisuustulot jälleen kasvavat, mutta eivät saavuta vielä vuoden 2019 tasoa ennen vuotta 2023. Työeläkevarat toipuivat alkuvuoden romahduksesta ja olivat 224,7 mrd. euroa, noin 5 % suuremmat kuin vuoden 2019 lopussa.

**Taulukko 27.** Sosiaaliturvarahastot<sup>1</sup>

	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
	miljardia euroa					
Sijoitustulot	4,2	4,3	3,5	3,7	4,2	4,5
Sosiaaliturvamaksut	27,9	28,5	27,6	30,1	30,9	32,1
siitä työnantajien maksut	17,6	17,8	16,5	18,4	19,2	19,9
vakuutettujen maksut	10,3	10,8	11,1	11,7	11,8	12,3
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	15,5	15,7	17,2	16,6	16,2	16,2
Muut tulot	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
<b>Tulot yhteensä</b>	<b>47,9</b>	<b>48,9</b>	<b>48,8</b>	<b>50,8</b>	<b>51,7</b>	<b>53,3</b>
Kulutusmenot	3,7	3,8	3,9	4,1	4,2	4,2
Sosiaalietuudet ja -avustukset	37,9	38,5	41,0	41,5	42,0	43,1
Muut menot	3,3	3,2	3,6	3,7	3,6	3,6
<b>Menot yhteensä</b>	<b>44,9</b>	<b>45,5</b>	<b>48,5</b>	<b>49,3</b>	<b>49,8</b>	<b>50,9</b>
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	3,0	3,3	0,3	1,5	2,0	2,4
Työeläkelaitokset	2,4	2,7	0,4	1,5	2,0	2,1
Muut sosiaaliturvarahastot	0,6	0,6	-0,2	-0,0	-0,0	0,3
Perusjäämä <sup>2</sup>	3,0	3,4	0,3	1,5	2,0	2,4

<sup>1</sup> Kansantalouden tilinpidon mukaan.<sup>2</sup> Nettoluotonanto ilman bruttokorkomenoja.

## 2.5.2 Muut sosiaaliturvarahastot

Muut sosiaaliturvarahastot muodostuvat pääasiassa perusturvaa hoitavasta Kansaneläkelaitoksesta sekä ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta vastaavasta Työllisyysrahastosta. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema oli 0,1 % alijäämäinen viime vuonna työttömyyden ja erityisesti lomautusten määrän kasvun takia.

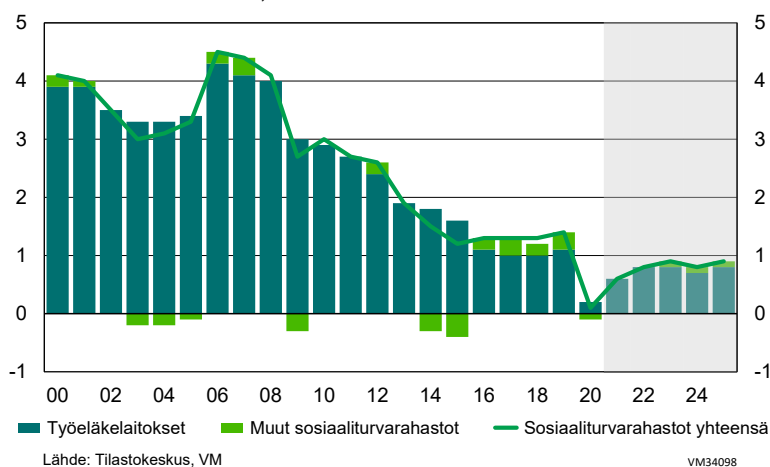
Sektorin rahoitusasema palautuu lähelle tasapainoa vuosina 2021 ja 2022. Työllisyysrahaston tuloja kohentaa työttömyysvakuutusmaksun korotus. Rahaston tuloja puolestaan vähentää se, ettei valtio jatka poikkeuksellista lomautusajan ansiosidonnaisen etuuksien rahoitusta enää v. 2021. Lomautusmenojen arvioidaan olevan vielä korkeat tänä vuonna, jonka jälkeen niiden määrä vähenee. Vuonna 2023 sektorin rahoitusasema on hieman ylijäämäinen.

**Taulukko 28.** Sosiaalivakuutusmaksut ja eläkeindeksit

	2018	2019	2020	2021	2022**	2023**
Sosiaalivakuutusmaksut <sup>1</sup>						
Työnantajat						
Sairausvakuutus	0,86	0,77	1,34	1,53	1,35	1,44
Työttömyysvakuutus	1,91	1,50	1,26	1,43	1,43	1,43
Työeläkevakuutus (TyEL)	17,75	17,35	15,22	16,95	17,35	17,35
Kunta-alan eläkevakuutus	21,60	21,17	20,78	20,73	20,73	20,73
Palkansaajat						
Sairausvakuutus	1,53	1,54	1,86	2,04	1,68	1,86
Työttömyysvakuutus	1,90	1,50	1,25	1,40	1,40	1,40
Työeläkevakuutus (TyEL)	6,65	7,05	7,45	7,45	7,45	7,45
Etuudensaajat						
Sairausvakuutus	1,53	1,61	1,65	1,65	1,46	1,55
Eläkeindeksit						
Työeläkeindeksi	2548	2585	2617	2631	2675	2718
Kansaneläkeindeksi	1617	1617	1633	1639	1662	1685

<sup>1</sup> Vuosikeskiarvoina. Työnantajien maksut sekä vakuutettujen työttömyys- ja työeläkmaksut prosentteina palkoista. Luvut ovat painotettuja keskiarvoja.

### Sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema suhteessa BKT:hen, %



## 2.6 Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä

Väestön ikääntyminen on lisännyt jo 10 viime vuoden aikana eläkemenoja ja luo merkittäviä paineita julkisen talouden kestävyyspidemmällä aikavälillä. Erityisesti iäkkään vanhusväestön määrän kasvu lisää lähivuosikymmeninä hoiva- ja terveysmenoja, joiden rahoittamiseksi nykyinen kokonaisveroaste ei tulevaisuudessa riitä. Samaan aikaan työikäinen väestö, joka veroillaan rahoittaa julkiset palvelut ja sosiaaliturvan, supistuu.

Julkisen talouden tulojen ja menojen välillä vallitsee pitkällä aikavälillä epätasapaino eli kestävyysvaje. Tarkalleen kestävyysvajelaskelma kertoo, kuinka paljon julkista taloutta olisi vahvistettava lähitulevaisuudessa, jotta julkinen talous olisi pitkän aikavälin tasapainossa. Toisin sanottuna sopeutuksen jälkeen ei olisi enää tarvetta nostaa veroastetta, leikata menoja, tehdä julkista taloutta vahvistavia rakenteellisia uudistuksia tai kasvattaa velkaantumista. Kestävyysvajelaskelma ei kuitenkaan kerro sitä, mikä olisi järkevä tapa tai aikataulu julkisen talouden velkasuhteen

vakauttamiseksi. Laskelma ei myöskään huomioi sopeutuksen tai rakenteellisten uudistusten mahdollisia vaikutuksia talouskasvuun.<sup>1</sup>

Kestävyysvajelaskelmissa keskitytään arvioimaan sitä, miten väestön ikääntyminen vaikuttaa julkisen talouden näkymiin tulevina vuosikymmeninä. Väestön ikääntymisen lisäksi julkiseen talouteen kohdistuu myös monia muita paineita, jotka johtuvat esimerkiksi ilmastonmuutoksesta ja julkisen infrastruktuurin uusimis- ja korjaustarpeista.

Ilmastonmuutos haastaa julkisen talouden kestävyysmonilla eri tasoilla keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Ilmastonmuutos ja sen torjunta vaikuttavat julkiseen talouteen suoraan ja välillisesti. Julkisen talouden menopaineita voivat kasvattaa ilmastonmuutoksen aiheuttamista äkillisistä luonnonkatastrofeista koituvat kustannukset. Toisaalta ilmastonmuutos voi näkyä myös vähittäisenä muutoksena ympäristössä ja ilmastossa, jolloin siihen ehditään sopeutua, mutta sen vaikutukset ovat pysyvämpiä. Julkiseen talouteen vaikuttavat myös ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi suunnitellut politiikkatoimet ja kansainväliset sitoumukset. Lisäksi ilmastonmuutos ja sen torjunta kohdentavat talouden resursseja uudelleen, mikä voi tuoda uusia kasvumahdollisuuksia, mutta myös heikentää julkista taloutta, kun muutosten vaikutuksia kansalaisiin ja talouden eri sektoreihin joudutaan pehmentämään julkisin varoin.

Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan noin 3 % suhteessa BKT:hen eli noin 8 mrd. euroa vuoden 2025 tasolla. Viime syksyyn nähden arvio kestävyysvajeen suuruudesta on pienentynyt yli puolella prosenttiyksiköllä. Syynä muutokseen on aiempaa valoisampi arvio julkisen talouden tilasta keskipitkällä aikavälillä eli vuonna 2025, joka on nyt laskelman lähtövuosi.

---

1 Koska kestävyysvaje eli ns. S2-indikaattori ei huomioi suorien sopeutustoimien mahdollisia haitallisia vaikutuksia talouskasvuun, ei sitä tulisi käyttää yksinään vaaditun sopeutuksen arvioimiseen. On olemassa muita tapoja, joiden avulla voidaan paremmin huomioida suorien sopeutustoimien epäsuotuisat kasvuvaiikutukset. S2-indikaattorin antama tulos vastaa teknisesti tilannetta, jossa nk. finanssipolitiikan kerroinvaikutus olisi nolla eli sopeutustoimet eivät hidasta talouskasvua. Todellisuudessa suorien sopeutustoimien ajatellaan yleisesti leikkaavan talouskasvua. Sen sijaan monilla rakenteellisilla uudistuksilla ei tällaista haittavaikutusta ole, vaan niillä voidaan myös vahvistaa talouskasvun mahdollisuuksia.

Laadullisesti kestävyysvajearvio on muutoksista huolimatta pysynyt käytännössä entisellään, eli väestön ikääntyminen luo merkittävän haasteen julkisen talouden kestävyydelle. Lisäksi julkisen talouden velkasuhteen arvioidaan muutamassa vuodessa nousevan 75 prosentin tuntumaan, mikä lisää julkisen talouden riskejä aiempaan noin 60 prosentin velkasuhteeseen verrattuna.

Kestävyysvajelaskelmassa julkisen velan ei kuitenkaan edellytetä tasaantuvan milläkään tietylle tasolle. Siten laskelman tuottama velan tasapainotaso voi olla myös suhteellisen korkea tai matala riippuen siitä, millä tasolla velkasuhde on laskelman lähtöhetkellä ja miten väestön ikääntymisen arvioidaan vaikuttavan julkisten menojen kehitykseen tulevina vuosikymmeninä. Siksi julkisen talouden velkakestävyyttä on syytä tarkastella myös muilla tavoin. Tällaisia tapoja ovat esimerkiksi tarkastelut, joita on esitetty valtiovarainministeriön julkisen talouden kestävyyttä käsittelevässä raportissa.<sup>2</sup>

Valtiovarainministeriön arvio julkisen talouden pitkän aikavälin kestävydestä perustuu EU:n yhteisesti sovittuihin menetelmiin ja laskentaperiaatteisiin. Kestävyyslaskelma on luonteeltaan painelaskelma, ei ennuste todennäköisimmästä tulevasta. Laskelmassa sovelletaan muuttumattoman politiikan oletusta eli siinä projisoidaan nykyisen lainsäädännön ja käytäntöjen mukaista kehitystä tulevaisuuteen väestöennusteen, ikäryhmäkohtaisten meno-osuuksien ja talouskehityksen pitkän aikavälin arvioiden avulla. Kestävyysvajearviossa huomioidaan vain ne päätökset, joiden vaikutukset julkiseen talouteen voidaan riittävällä varmuudella arvioida. Tarkemmin laskentamenettelyitä on kuvattu valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelmien menetelmäkuvauksessa.<sup>3</sup>

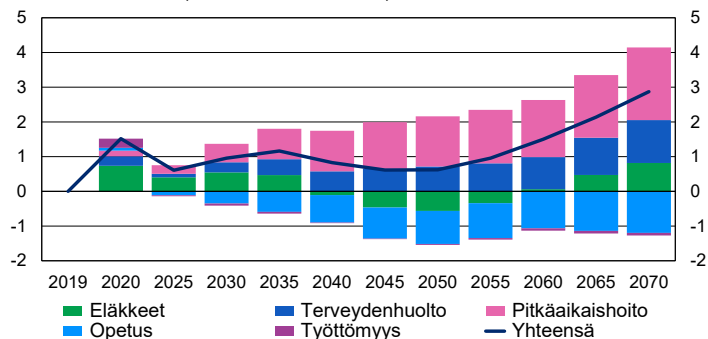
Kestävyysvajearvio pyritään perustamaan mahdollisimman realistisille oletuksille. Kuten mikä tahansa mittari, arvio värähtelee jonkin verran ajassa, kun käytetyt aineistot ja ennusteet päivittyvät. Oheisessa taulukossa on esitetty kestävyysvajelaskelman keskeisiä laskentaoletuksia sekä tarkasteltu kestävyysvajelaskelman herkkyyttä niiden muutoksille. Näitä herkkyystarkasteluiden tuloksia on esitelty tarkemmin edellä mainitun kestävyysvajelaskelmien menetelmäkuvauksen viimeisessä luvussa. Joka tapauksessa kestävyysvajelaskelma ja sen herkkyystarkastelut tarjoavat hyödyllisen ja johdonmukaisen tavan analysoida siitä, minkä kokoluokan haasteesta väestön ikääntymisessä on kyse ja millaisilla keinoilla tähän haasteeseen voidaan vastata.

<sup>2</sup> <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162357>

<sup>3</sup> <https://vm.fi/metelmakuvaukset>

## Ikäsidonnaisten menojen muutos

vuodesta 2019, suhteessa BKT:hen, %



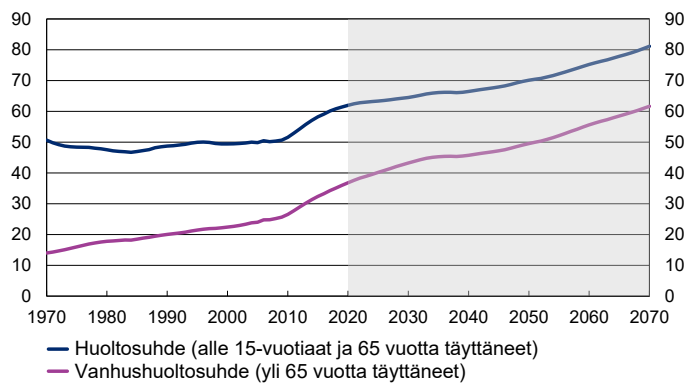
Kuvio on laadittu STM:n kehittämällä SOME-mallilla

Lähde: VM

VM34098

## Huoltosuhde

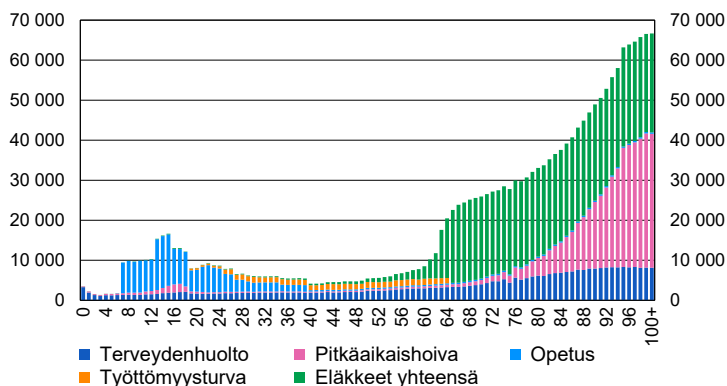
henkeä sataa työikäistä kohden



Lähde: Tilastokeskus, VM

## Ikäsidonnaiset menot ikäluokittain v. 2019

euroa henkeä kohden, keskiarvo



Lähde: STM:n kehittämä SOME-malli, VM

**Taulukko 29.** Julkinen talous

	2019	2025**	2030**	2040**	2050**	2060**	2070**	2070/2019**
	suhteessa bruttokansantuotteeseen, prosenttia							muutos, %
Kokonaismenot	53,2	51,9	53,0	55,6	56,9	59,5	62,9	9,7
mistä ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot	29,7	30,3	30,6	30,6	30,3	31,2	32,6	2,9
Eläkkeet	13,2	13,6	13,7	13,1	12,7	13,3	14,0	0,9
Työeläkkeet	12,2	12,7	12,9	12,3	11,8	12,3	13,0	0,8
Kansaneläkkeet	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	1,0	1,1	0,1
Terveydenhuolto	6,4	6,5	6,7	7,0	7,2	7,4	7,7	1,2
Pitkäaikaishoito	2,8	3,1	3,3	4,0	4,3	4,5	4,9	2,1
Opetus	5,5	5,4	5,2	4,7	4,6	4,5	4,3	-1,2
Työttömyys	1,7	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6	-0,1
Korkomenot	0,8	0,3	1,0	3,7	5,2	6,9	9,0	8,2
Kokonaistulot	52,2	50,3	50,7	51,9	53,0	54,6	56,3	4,0
mistä omaisuustulot	2,9	2,7	3,0	4,3	5,5	7,0	8,5	5,6
mistä eläkkeistä perityt verot	2,7	2,8	2,9	2,7	2,6	2,8	2,9	0,2
Nettoluotonanto <sup>1</sup>	-1,0	-1,6	-2,3	-3,8	-3,9	-4,9	-6,7	-5,7
mistä siirto työeläkerahastoihin	1,1	0,8	0,8	2,4	4,2	5,3	6,2	5,1
Julkisyhteisöjen velka	59,5	78,4	78,7	98,2	132,7	176,0	228,8	169,4
Julkisyhteisöjen varat, sulautettu	140,9	141,4	138,1	138,7	156,3	181,9	209,4	68,5
mistä työeläkerahastot, sulautettu	90,2	90,7	89,8	94,4	114,8	141,7	169,6	79,4

<sup>1</sup> Vuodesta 2030 lähtien suhdannekorjattu jäämä



**Taulukko 30.** Kestävyyslaskelman oletukset

	Oletukset, prosenttia					
	2025**	2030**	2040**	2050**	2060**	2070**
Työn tuottavuuden kasvu	0,9	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5
BKT:n kasvu	1,2	1,2	1,5	1,3	1,2	1,1
Työvoimaosuudet						
Miehet (15–64-vuotiaat)	80,3	80,1	80,5	81,0	81,3	82,0
Naiset (15–64-vuotiaat)	77,7	78,4	79,7	80,7	81,2	81,5
Kaikki (15–64-vuotiaat)	79,1	79,3	80,1	80,8	81,3	81,7
Työttömyysaste	6,5	6,6	6,7	6,6	6,5	6,4
Vanhushuoltosuhte <sup>1</sup>	40,2	43,2	45,7	49,5	55,6	61,6
Inflaatio	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Julkisen velan reaalikorko	-1,5	-0,7	1,9	2,0	2,0	2,0
Työeläkevarojen reaalituotto	1,9	2,4	3,3	3,5	3,5	3,5

<sup>1</sup> 65 vuotta täyttäneen väestön suhde 15–64 vuotiaaseen väestöön

Lähde: Tilastokeskus, VM

**Taulukko 31.** Eräiden tekijöiden vaikutus kestävyysvajeeseen

	Peruslaskelma (kevät 2021)	Muutos	Vaikutus kestävyys- vajeeseen, %-yks. <sup>1</sup>
Yleisen tuottavuuden (ja reaaliansioiden) kasvu vuosina 2026-2070	keskimäärin 1,5 % vuodessa	+0,5 %-yks.	-0,3
Työllisyysasteen kehitys 15–64-vuotiaiden ikäryhmässä vuosina 2026-2070	73,8 % v. 2025, josta nousee 76,2 % v. 2070	+1,0 %-yks.	-0,3
Julkisten sote-palveluiden tuottavuuden kasvu vuosittain vuosina 2026-2070	0%	+0,5 %-yks.	-1,9
Julkisen talouden rakenteellinen perusjäämä <sup>2</sup> / BKT v. 2025	-1,4 %	+1,0 %-yks.	-1,0
Syntyvyys (kokonaishedelmällisyysluku)	1,35	+0,35 (= 1,7)	-0,2
Nettomaahanmuutto vuosittain (vaikutus, jos työllisyysaste ei muutu)	15 000	+7 500 (= 22 500)	-0,4
50-vuotiaan elinajanodote (33,6 vuotta vuonna 2019)	Pitenee 7 vuodella vuoteen 2070 mennessä	-1,4 v. (= 5,6 v.)	-0,5
Sote-palveluiden palvelutarpeen siirtyminen myöhemmäksi eliniän pidetessä	Siirtyy puolella elinajanodotteen pitenemisestä (yli 50-vuotiaat)	Siirtyy samassa tahdissa kuin elinikä pitenee	-1,1
		Ei siirry lainkaan eliniän pidentyessä	1,1
Inflaatio (BKT-deflaattorin ja kuluttajahintojen muutos) vuosina 2026-2070	2%	-0,5 %-yks.	likimain 0,0
Valtion ja kuntien velan reaalikorko (+ vaikutus ko. sektoreiden diskonttokorkoon)	Valtion ja kuntien velan reaalikorko	-0,5 %-yks.	-0,2
Valtion ja kuntien velan reaalikorko sekä vaikutus valtion, kuntien ja työeläkelaitosten korkosijoitusten reaalityttöön (+ vaikutus kaikkien sektoreiden diskonttokorkoon)	ja korkotuotot 2 %, valtion ja kuntien reaaliset osaketulot 4 % sekä työeläkelaitosten reaaliset	-0,5 %-yks.	likimain 0,0
Valtion ja kuntien velan reaalikorko sekä julkisen talouden kaikkien sijoitusten reaalityttö (+ vaikutus kaikkien sektoreiden diskonttokorkoon)	sijoitustuotot 3,5 % (2040-luvulta eteenpäin)	-0,5 %-yks.	0,6

<sup>1</sup> Laskelmat on tehty valtiovarainministeriön kesän 2020 kestävyysvajelaskelmien perusteella (oletusmuutosten vaikutukset pysyvät laskentakierroksesta toiseen vakaina).

<sup>2</sup> Alijäämä ilman korkomenoja

# Liitetaulukot

1. Ennusteiden tarkentuminen
2. Vuosien 2016–2020 budjettiprosessissa käytettyjä ennusteita ja toteutumia
3. Kysynnän ja tarjonnan tase
4. Kansantalouden rahoitustasapaino

Liitetaulukko 1. Ennusteiden tarkentuminen<sup>1</sup>

Ennuste- ajankohta	2020				2021**				2022**				2023**			
	Kesä 2020	Syky 2020	Talvi 2020	Toteutunut	Kesä 2020	Syky 2020	Talvi 2020	Kevät 2021	Kesä 2020	Syky 2020	Talvi 2020	Kevät 2021	Kesä 2020	Syky 2020	Talvi 2020	Kevät 2021
BKT markkinahintaan, määrän muutos, %	-6,0	-4,5	-3,3	-2,8	2,5	2,6	2,5	2,6	1,7	1,7	2,0	2,5	–	–	1,4	1,5
Kulutus, määrän muutos, %	-0,7	-1,5	-2,3	-2,7	1,8	3,1	3,6	3,1	0,9	0,8	1,5	2,0	–	–	1,0	0,6
Vienti, määrän muutos, %	-14,0	-12,5	-10,4	-6,6	5,5	5,3	5,0	4,6	3,8	3,8	4,6	4,7	–	–	2,2	3,7
Työttömyysaste, %	8,5	8,0	7,8	7,8	9,0	8,2	8,0	7,8	8,8	8,0	7,6	7,2	–	–	7,2	6,9
Kuluttajahintaindeksi, muutos, %	0,3	0,4	0,3	0,3	1,1	1,2	1,0	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	–	–	1,6	1,7
Valtion rahoitusjäämä, suhteessa BKT:hen, %	-7,3	-7,2	-6,1	-5,6	-3,4	-4,4	-4,9	-5,0	-2,8	-3,2	-2,8	-2,9	–	–	-2,4	-2,3
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä, suhteessa BKT:hen, %	-8,2	-7,7	-6,1	-5,4	-5,1	-5,0	-5,2	-4,7	-4,0	-3,9	-3,3	-2,9	–	–	-2,6	-2,2
Valtionvelka, suhteessa BKT:hen, %	54,8	53,3	53,1	52,6	55,8	55,6	55,6	55,3	56,9	56,6	56,3	56,1	–	–	57,3	57,6

<sup>1</sup> Taloudellinen katsaus

Lähde: Tilastokeskus, VM

**Liitetaulukko 2.** Vuosien 2016–2020 budjettiprosessissa käytettyjä ennusteita ja toteutumia

	Vuosien 2016–2020		Keskimääräiset ennustepoikkeamat	
	Ennusteiden keskiarvo, %	Toteutumien keskiarvo, %	Ennusteen ali- tai yliarviointi <sup>1</sup> %-yks.	Ennustepoikkeaman suuruus <sup>2</sup> %-yks.
BKT (määrä)	1,4	1,0	0,5	1,5
BKT (arvo)	3,0	2,4	0,6	1,5
Yksityinen kulutus (arvo)	2,5	1,1	1,4	2,2
Vaihtotase, suhteessa BKT:hen, %	-0,5	-0,4	-0,1	0,8
Inflaatio	1,3	0,7	0,6	0,6
Palkkasumma	2,4	2,1	0,2	1,5
Työttömyysaste	7,9	7,8	0,0	0,7
Valtionvelka, suhteessa BKT:hen, %	47,8	47,3	0,5	4,0
Valtion nettoluotonanto, suhteessa BKT:hen, %	-1,9	-2,5	0,6	1,4
Julkisen talouden nettoluotonanto, suhteessa BKT:hen, %	-1,6	-1,9	0,3	1,9

Ennusteiden vertailu tehdään kansantalouden tilipidon ennakkotietoon kesäkuussa (tai maaliskuussa).

Viiden viimeisen vuoden keskiarvot on laskettu keväällä ja syksyllä tehdyistä budjettivuotta koskevista ennusteista.

<sup>1</sup> Ali- tai yliarvioinnin indikaattori on keskimääräinen ennustepoikkeama.

<sup>2</sup> Poikkeamien itseisarvojen keskiarvo kertoo ennustepoikkeamien keskimääräisestä suuruudesta, poikkeaman suunnasta riippumatta.

**Liitetaulukko 3.** Kysynnän ja tarjonnan tase, miljoonaa euroa

	Käypiin hintoihin					
	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
Bruttokansantuote markkinahintaan	233 696	240 261	237 467	247 804	258 302	267 072
Tavaroiden ja palvelujen tuonti	92 746	95 200	84 240	89 375	94 499	99 023
Kokonaistarjonta	326 442	335 461	321 707	337 279	352 883	366 282
Tavaroiden ja palvelujen vienti	89 810	95 568	85 157	90 646	96 584	101 780
Kulutus	177 312	181 701	178 373	187 120	194 120	199 070
yksityinen	123 828	125 944	120 263	126 161	131 796	136 220
julkinen	53 484	55 757	58 110	61 215	62 114	63 082
Investoinnit	56 108	57 318	56 041	56 907	59 937	62 728
yksityiset	46 141	46 836	45 164	45 450	48 488	51 443
julkiset	9 967	10 482	10 877	11 457	11 449	11 285
Kysyntäerät yhteensä	326 040	335 410	320 502	336 074	351 678	365 077
	Viitevuoden 2015 hintoihin; ei summautuvia					
	2018	2019	2020	2021**	2022**	2023**
Bruttokansantuote markkinahintaan	227 208	230 101	223 718	229 548	235 211	238 721
Tavaroiden ja palvelujen tuonti	88 584	90 567	84 633	88 105	91 453	94 250
Kokonaistarjonta	283 621	288 011	276 934	285 254	293 271	298 921
Tavaroiden ja palvelujen vienti	85 844	91 622	85 586	89 527	93 708	97 169
Kulutus	174 058	175 990	171 258	176 574	180 043	181 185
yksityinen	121 005	121 862	115 908	119 950	123 440	125 454
julkinen	53 050	54 133	55 364	56 646	56 647	55 817
Investoinnit	53 026	52 530	50 880	50 789	52 550	54 003
yksityiset	43 474	42 763	40 790	40 380	42 338	44 124
julkiset	9 552	9 771	10 107	10 436	10 226	9 879
Kysyntäerät yhteensä	315 477	320 856	308 605	319 115	329 304	336 840

**Liitetaulukko 4.** Kansantalouden rahoitustasapaino

	2016	2017	2018	2019	2020
	suhteessa BKT:hen, %				
Bruttoinvestoinnit	22,7	23,3	24,0	23,9	23,6
kotitaloudet ja voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	6,7	6,9	7,1	7,0	7,1
yritykset ja rahoituslaitokset	11,9	12,4	12,6	12,5	11,9
julkisyhteisöt	4,1	4,1	4,3	4,4	4,6
Bruttosäästäminen <sup>1</sup>	21,3	23,3	23,6	23,9	24,9
kotitaloudet ja voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	3,5	3,6	4,0	4,8	7,5
yritykset ja rahoituslaitokset	15,5	16,3	16,3	15,8	18,3
julkisyhteisöt	2,3	3,3	3,4	3,3	-1,0
Rahoitusylijäämä	-1,9	-0,7	-1,8	-0,3	0,4
kotitaloudet ja voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	-3,6	-3,5	-3,2	-2,5	0,3
yritykset ja rahoituslaitokset	3,3	3,4	2,5	3,2	6,1
julkisyhteisöt	-1,7	-0,7	-0,9	-1,0	-5,4
Tilastollinen ero	0,0	0,0	0,2	0,0	0,5

<sup>1</sup> Ml. pääomansiirrot, netto







VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

[vm.fi](http://vm.fi)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-367-493-6 (pdf)

Toukokuu 2021